新一轮改革的战略和路线图

将改革进行到底

读懂中国改革 1

厉以宁 林毅夫 周其仁等／著

读懂中国改革 ①

全面深化改革 权威解读

中国学界智囊 集体建言书


吴敬琏


厉以宁


林毅夫


周其仁


夏斌


刘世锦


李稻葵


卢锋


华生


竹立家


郑永年


姚洋

深度解读中国民众当下关注的改革热点话题

澄清转型趋势，解读改革路线

中信出版集团

版权信息

书名:读懂中国改革.1，新一轮改革的战略和路线图

作者:厉以宁,林毅夫,周其仁 等

ISBN:9787508680675

中信出版集团制作发行

代序
转型国家需要有效市场和有为政府

林毅夫（北京大学国家发展研究院名誉院长）

党的十八届三中全会的决议提到，经济体制改革是全面深化改革的重点，核心问题是处理好政府和市场的关系。我们对这个问题的认识随着改革开放的推进而不断深化。十一届三中全会开始强调物质利益在调动工人农民积极性上的重要性，但是仍沿着计划经济的思路用政府的力量来调整农轻重的比例；后来承认市场在资源配置上的作用，但是强调“计划为主、市场为辅”；再到1993年十四届三中全会正式确立了社会主义市场经济的改革方向，当时的定位是市场在国家宏观调控下对资源配置起基础性作用。这次十八届三中全会指出，市场在资源配置中起决定性作用，更好地发挥政府的作用。从“基础性”到“决定性”几个字的改换，充分体现了解放思想、实事求是、与时俱进的精神，为进一步持续健康发展中国经济，为中华民族伟大复兴中国梦的实现打下一个非常坚实的制度基础。

十八届三中全会的决议中再次强调“发展是解决所有问题的关键”。这个论断不仅适用于中国，也适用于所有发展中国家。经济发展的本质是技术的不断创新和产业的不断升级，发展中国家具有后发优势，可以引进、消化、吸收发达国家的技术，技术创新、产业升级的风险和成本比发达国家低很多，经济增长速度可以数倍于发达国家。从19世纪中叶到现在，发达国家人均收入水平年均增长3%。一个发展中国家如果善于利用后发优势，经济增长速度可以达到8%~10%。

可是从经验事实来看，从“二战”后到现在，全世界只有两个经济体从低收入变成中等收入，然后进入高收入（中国台湾与韩国），只有13个经济体从中等收入变成高收入，其中只有日本和“亚洲四小龙”不是西欧周边和发达国家原本差距不大的欧洲国家。绝大多数发展中国家长期陷入低收入或中等收入陷阱，最主要的原因就是没有处理好政府和市场的关系。

“二战”后发展思路的主流是第一版的发展经济学——结构主义，强调通过政府干预来克服市场失灵现象，推行重工业优先发展，也就是高度强调政府在资源动员和配置上的作用，忽视了市场。结果以对市场的各种扭曲建立起来一些先进的产业，但是，资源错配和寻租腐败盛行，经济发展的绩效很差，跟发达国家的差距越来越大。

20世纪七八十年代，全世界发展中国家都在改革开放，发展经济学的第二版——新自由主义盛行，强调市场，忽视了政府的作用，主张采用休克疗法，推行私有化、自由化、市场化。结果是推行新自由主义所倡导的“华盛顿共识”的国家经济普遍崩溃停滞，危机不断。

在同一时期，有少数经济体取得了成功，它们都有一个共同的特点：在经济发展和转型中既有“有效的市场”，也有“有为的政府”。为什么有效的市场很重要？按照要素禀赋结构所决定的比较优势来选择技术、发展产业，是一个国家在国内、国际市场形成竞争优势的前提。企业追求的是利润，只有在充分竞争、完善有效的市场体系之下形成的价格信号，才能使企业家按照当时要素禀赋所决定的比较优势进行技术、产业的选择，从而使整个国家具有竞争优势。为什么有为的政府也同样重要？经济发展是一个技术、产业、基础设施和制度结构不断变迁的过程，随着技术不断创新、产业不断升级，基础设施和上层制度安排也必须随之不断完善。基础设施和上层制度的完善不是一个企业家单独能推动的，必须要由政府因势利导，来组织协调相关企业的投资或由政府自己提供这方面的完善措施。另外政府还

需补偿技术创新、产业升级过程中先行企业所面对的风险和不确定性，这样技术和产业才能根据比较优势的变化，不断顺利进行创新和升级。所以，一个发展成功的国家必然是以市场经济为基础，再加上一个有为的政府。

对于转型中国家，有为的政府尤其重要。一方面，转型中国家因为过去所采取的战略，遗留了一批违反比较优势、没有自生能力的资本密集型大型企业。对这些企业的保护补贴不能一下完全取消，否则会带来大规模破产、失业，造成社会和政治不稳定，需要政府给予原有的产业一些转型期的保护补贴。另一方面，转型中国家由于过去政府将有限的资金投入去发展资本密集型产业，导致基础设施非常差，同时存在很多制度扭曲，需要政府解放思想、实事求是，发挥积极作用去克服。

我国在改革开放过程当中采取的是一种渐进的双轨制，即一方面给予原来没有自生能力的大型国有企业必要的保护和补贴，另一方面放开符合比较优势的劳动密集型产业的准入，让市场发挥作用。这样一个转型方式使得我们能够维持稳定和快速的发展，但是也付出了一定的代价，最主要表现为收入分配不断恶化，腐败现象越来越普遍。其原因在于为了保护、补贴没有自生能力的大型企业，我们保留了一些对价格信号的扭曲，比如通过金融抑制人为压低资金价格，将金融资源主要分配给国有和少数非国有的大型企业。这相当于给大型国有企业和这些比较富裕的群体提供了补贴，而补贴这些大企业的是把钱存入金融体系，得不到金融服务而且相对比较穷的中小企业、农户和一般家庭。对于能拿到资金的企业来说，因为资金价格相对便宜，所以投资的是资本相当密集的产业，这样的产业创造的就业机会相对少，从而也会抑制劳动需求和工资，进一步恶化收入分配。此外，资源价格也偏低，谁能拿到资源开采权，谁就能马上致富。这些扭曲都创造了租金，有了租金就有了寻租的行为，导致腐败贪污。

在改革开放初期，中国是一个极端贫穷的国家，资本十分匮乏。当时以对市场的干预、扭曲给这些资本密集型大型企业保留一些保护、补贴是维持经济和社会稳定的必要，属于“雪中送炭”。经过30多年高速发展，我们现在已经是中等偏上收入的国家，资本已经不再那么短缺，很多原来不符合比较优势的资本密集型重工业现在已经符合比较优势，在国内国际市场上具有竞争优势。在这种状况下，继续保留那些保护补贴就从“雪中送炭”变为了“锦上添花”，导致的结果只能是收入分配恶化和腐败蔓延。

十八届三中全会与时俱进地强调市场在资源配置中起决定性作用，这意味着需要消除对市场所遗留的一些干预、扭曲，让资源由市场进行配置，这样一方面能够让经济更好地按比较优势发展，另一方面可以解决改革开放以来遗留的社会、经济问题。在这个过程中，政府还应该发挥好的作用，保护产权，维持宏观稳定，克服市场失灵，因势利导地推动技术、产业、制度等结构的变迁。

如果能这样做，中国经济还可以持续、稳定、健康而且比较快速地发展，到2020年左右人均收入在2010年的水平上翻一番，加上人民币升值，很可能可以跨进高收入国家的门槛，达到人均收入12 700美元，成为第二次世界大战以后第三个从低收入变成中等收入再进入高收入的经济体，为中华民族伟大复兴中国梦的实现迈出坚实的历史性一步。

（本文为林毅夫在北京大学国家发展研究院
“朗润·格政”论坛“解读三中全会的改革政策”的发言）

改革回望

第一章
重新反思中国改革之得失

重新反思中国改革之得失

吴敬琏（国务院发展研究中心研究员）

在改革开始的时期，中国并没有为自己设定体制改革的目标，而是采取了“摸着石头过河”“黄猫、黑猫，只要捉住老鼠就是好猫”的策略。不管是什么样的政策或制度，只要能够恢复经济、稳定社会，都可以拿来应用。在邓小平、胡耀邦的指导下，以1978年5月11日《光明日报》发表题为《实践是检验真理的唯一标准》的评论员文章为开端，在全国掀起了一场以“解放思想”为基本内容的启蒙运动，为改革开放奠定了思想基础。

增量改革的畸形产物：权力的垄断与寻租

中国改革从一开始，就采取了一种不是整体变革，而是在维持原有主体经济不做根本性变动的条件下，在国有经济以外推进的增量改革战略。这种做法能够较好地保持经济在改革过程中的稳定增长，但也带来了双重体制并存、行政权力干预交易活动的寻租条件广泛存在的问题。

而在确立社会主义市场经济体制的改革目标时，大家对于什么是“社会主义市场经济”，又有不同的理解。相当多的人把东亚国家所谓的“政府主导型的市场经济”当作社会主义市场经济的常态。因此，中国在世纪之交初步建立起来的市场经济体系，就带有浓厚的政府强力干预经济活动的重商主义色彩。正像布坎南等主编的《关于寻租社会的理论》中所指出的，重商主义社会乃是一个腐败的寻租社会。在这样的社会中，腐败行为必然出现在有寻租条件的每一个角

落。于是，在市场经济体制初步建立以后，我国社会始终存在一个“向哪里去”的选择问题。或者是限制行政权力，走向法治的市场经济制度；或者是沿着重商主义的道路走向权贵资本主义（或称“官僚资本主义”“官家资本主义”）的穷途。在这种情势下，坚持建立市场经济改革大方向的人们要求坚定不移地推进改革，建设法治的市场经济。然而某些能够从寻租活动中获得利益的既得利益者不愿意继续朝着法治市场经济的方向前进，他们采取各种各样的手段来阻止进一步的经济和政治改革，以免自己的寻租和设租权力遭到削弱，甚至假借“改革”“宏观调控”等名义扩大权力的干预，以便扩大寻租活动的空间，使自己能够攫取更多的财富。

例如，根据1997年党的十五大和1999年十五届四中全会关于国有经济的布局调整和国有企业股份化改制的决定，国有企业的改制和改革在世纪之交有很大进展，但是当改革推进到特大型国有垄断企业改制的最后阶段，改革进程就慢了下来，开始停滞不前。在有的领域甚至出现了“再国有化”“新国有化”等“国进民退”的“开倒车”行为。

除了国有部门的改革推进乏力之外，21世纪之初还出现了各级政府利用自己对土地、信贷等重要资源的配置权力，大办“形象工程”“政绩工程”，或者利用工程立项、市场准入、资金投放等权力徇私舞弊。所有这些，都使能够接近权力的贪官污吏、“红顶商人”获得暴利。

体制缺陷有何消极效果？

还有一个重要的因素是政治改革的滞后。邓小平在1980年发动全国农村承包制改革的同时，在中共中央政治局会议上做了著名的“八一八”讲话，启动了政治改革。1986年他又多次指出，不搞政治改革，经济改革也难以贯彻，要求加快政治改革。不过这两次改革都没

有能够进行下去。邓小平逝世以后，新一代领导人在追悼会上再次提出政治改革的问题。1997年的中共十五大提出了“建设社会主义法治国家”的口号，十六大又重申了这样的主张，而且还提出建设民主政治和提升政治文明的问题，但是10年来进展十分缓慢。例如物权法、反垄断法等维护市场经济的基本法律，用了13年的时间才得以出台。对于一个所谓“非人格化交换”占主要地位的现代市场经济来说，没有合乎公认正义的法律和独立公正的司法，合同的执行是得不到保障的。在这种情况下，经济活动的参与人为了保障自己财产的安全，就只有去“结交官府”。于是，就出现了寻租的“新动力”。

以上这类“改革”引起的挑战主要体现在两个方面。从经济方面说，靠资源投入和出口需求驱动的粗放经济增长方式的持续，使资源短缺、环境破坏等问题日益突出，内外经济失衡加剧，金融市场面临系统性风险；从社会政治方面说，寻租基础扩大，腐败蔓延和贫富分化过大导致大众强烈不满，威胁社会安定。

我将对这两个方面分开来进行考察。

第一，以上体制缺陷在经济方面的消极后果。

苏联式的集中计划经济把西方国家在18~19世纪早期经济发展中采用的资源投入首先是资本投入驱动的增长模式奉为圭臬，执行了一条“优先发展重工业的社会主义工业化路线”。中国从第一个五年计划起，也仿照苏联的先例，采用了这样的增长模式。改革开放以后，虽然一再明确提出要“实现由粗放增长方式到集约增长方式的根本转变”，但是由于命令经济旧体制的遗产这种体制性障碍严重存在，增长方式的转变始终未能取得明显的成效。在要素（投资）驱动的增长模式未能成功转变的情况下，又效仿东亚国家的榜样，采取“出口导向”的国家对外经济政策，用出口需求弥补由要素（投资）驱动造成的内需不足，于是形成了一种以投资和出口驱动的粗放增长方式。

这样，随着中国经济总量的增大，投资驱动的增长方式所带来的资源浪费、环境破坏等问题就变得愈来愈突出。到了世纪之交，资源短缺，原材料、燃料价格飙升，已成为制约中国经济发展的瓶颈。至于生态环境的恶化、地质灾变的频繁发生，不但影响中国经济的持续发展，而且威胁中国人民的基本生存条件。

投资驱动的增长方式在宏观经济上造成的不良后果，首先表现为投资与消费之间的失衡。这些年来中国的投资率不断攀升，目前固定资产投资占GDP（国内生产总值）的比重已经接近50%，大大高于多数国家20%左右的水平。即使东亚一些国家和地区在第二次世界大战后依靠投资拉动经济实现快速增长的时期，其投资率也远没有达到中国目前的水平。例如日本20世纪60年代经济高速增长时期，其固定资产投资比重的峰值也从未超过GDP的34%。在我国投资率畸高的同时，居民消费的比重却已下降到GDP的35%以下，仅为一般国家的一半左右。这种状况会造成最终消费不足，劳动者生活水平提高缓慢，居民收入差距拉大。从中长期看，投资效率下降，银行体系中潜在不良资产增加，企业财务状况恶化等等，蕴藏着银行系统的系统性风险。

除了上面讲到的内部失衡外，粗放增长方式的持续所造成的另一个经济后果是外部经济的失衡。这主要是指由出口导向政策长期未做调整所引起的国际收支盈余的过度积累和为了减缓本币升值速度而由中央银行大量收购外汇造成的货币超发，股票、房地产、收藏品等价格飙升（资产泡沫形成）和消费物价指数持续提高（通货膨胀），金融市场的系统风险增大。

第二，上述体制缺陷在社会政治层面导致的消极后果。

由于寻租规模的扩大，腐败活动日益猖獗。根据1989年以来若干学者的独立研究，我国租金总数占GDP的比率高达20%~30%，年绝对额高达4万亿~5万亿元。巨额的租金总量，自然会对社会贫富分化加剧和基尼系数的居高不下产生决定性的影响。近年来寻租行为越来越盛

行，主要原因就是公权不彰，官员的个人意志能够决定企业的成败祸福。诚如阿克顿勋爵所说："权力通常导致腐败，绝对的权力导致绝对的腐败。"

1995年，当时在人民大学社会学系工作的李强教授发表了他们的抽样调查报告，表明1994年全国居民的基尼系数已经达到了0.43的高水平，超过了国际上0.40的警戒线。接着，社科院经济所的赵人伟、李实教授也发表了类似的报告。这些研究非常有意义，可惜当时只在学界引起了一些反响，而没有引起高层领导的注意（2000年国家统计局才第一次公布了全国居民的基尼系数），自然也就没有认真地研究问题到底是从何而来并提出对应措施。世界银行《2006世界发展报告》公布的数据显示，中国居民收入的基尼系数已由改革开放前的0.16上升到0.47。在列出的127个国家中，基尼系数低于中国的国家有94个，高于中国的国家只有29个，后者中27个是拉丁美洲和非洲国家，另外两个是亚洲的马来西亚和菲律宾。

以上事实说明，目前社会上存在的种种弊病和偏差，从根本上说，是源于经济改革没有完全到位，政治改革严重滞后，权力不但顽固地不肯退出市场，反而在强化对市场自由交换的压制和控制，造成了普遍的腐败寻租活动的基础。由此可以得出结论，扩大成就和克服缺陷的道路，在于推进改革，建设以民主法治为基础的市场经济。

推进改革，厘清政治体制为关键

30多年的历程告诉我们，只有坚定不移地推进经济体制和政治体制的改革，才是顺乎潮流、合乎民心的光明之途。

根据我国当前的实际情况，经济改革和政治改革应当在以下方面积极推进。

首先，要破除迷信，解放思想，为进一步改革开放奠定坚实的思想基础。

其次，在经济改革的实际推进上，需要从以下方面做出努力：实现尚未完成的产权制度改革；继续推进国有经济的布局调整，完成国有企业的股份化改制；加强商品和服务市场的反垄断执法和资本市场的合规性监管；建立新的社会保障体系。

再次，政治改革必须加快。民主和法治，是现代市场经济所要求的上层建筑的保证。距离十五大提出建设法治社会主义国家和十六大提出建设社会主义民主政治的口号已经过去了十几年，虽然在中国这样一个国家建立民主和法治的现代政治体制并非易事，但是世界潮流浩浩荡荡，容不得我们延宕和等待，必须从建立法治起步，加快我国政治体制的改革。通过法治建设在各种权利主体之间正确地配置权力，规范政府的行为，保护公民的基本权利不受侵犯。在此基础上逐步扩大民主，强化民众对政府的控制与监督，才有望稳步地实现民主和法治的目标。

需要着重指出，根据过去30年的经验，经济改革和政治改革能否顺利推进，症结在于政府自身。计划经济是由一个从宏观经济、微观经济直到人们的家庭生活无所不管的全能政府所控制和操持的。由于改革涉及每一个政府官员的权力和利益，要把这样的政府改造成为专注于提供公共产品的服务型政府，就需要政府官员出以公心，割舍那些与公仆身份不符的权力。政府改革的任务不仅是要减少和消除对资源配置和价格形成的行政干预，使市场机制有可能发挥基础性作用，更艰巨的任务在于建设一个能够为市场机制提供支持的法治环境。没有这样一个制度平台，就难以摆脱公权不彰、规则扭曲、秩序紊乱、官民关系紧张的状态，难以使经济和社会生活进入和谐稳定的正轨。

应当承认，由于我国缺乏民主、法治传统和文化积淀的历史惯性，实行民主和法治势必遇到障碍与阻力。然而，推进改革和建设富

强民主文明和谐的中国，关系到中华民族的兴亡和所有中国人的根本利益。在这样的问题上，容不得我们有丝毫犹疑。只有冲破阻力，奋力过关，才能走上坦途。

（本文原载于《中国与世界观察》）

改革是怎样重启的

——社会主义市场经济体制的由来

胡舒立 霍侃 杨哲宇（财新传媒记者）

大地暖流升腾，埋在心底的关注与焦虑在迸发。在中共十八大推出新愿景之时，重启改革终成共识。

中国处在又一个历史关口。经济、政治、文化、社会、生态文明建设五位一体，交织关联，期望与压力共存。

改革需要热情更需要理性，需要勇气还需要智慧。回首过往，“自下而上”的实践创新，要与“自上而下”的设计相结合，广泛参与的“改革顶层设计和总体规划”至关重要。今天启动全面改革战略，实施深化改革部署，这一切同样不可或缺。

历史可资借鉴。20多年前，同样处于历史的紧要关口。中共在1992年6月提出了“社会主义市场经济”的改革目标，同年10月召开的十四大正式确定这一目标，1993年11月14日闭幕的十四届三中全会中通过实施改革的50条行动纲领（即《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》，下称“50条”）。从1994年开始，改革按照此规划“整体推进、重点突破”，势不可当。

从设定改革目标到制定“50条”行动纲领，从顶层设计到总体规划，走过一个完整过程，指导了其后20年中国改革的历程。

如今，站在新的历史起点，回顾昨天，仍然有助于规划明天、造就未来。

计划还是市场，这是一个问题

“我为这个报告鼓掌”

1992年10月12日上午，北京人民大会堂。中共十四大开幕，江泽民做大会报告。当谈及经济体制改革目标时，他微微移身，稍稍离开讲话稿，抑扬顿挫地说：“实践的发展和认识的深化，要求我们明确提出，我国经济体制改革的目标是建立社会主义市场经济体制，以利于进一步解放和发展生产力。”人民大会堂内掌声雷动。

在距离大会会场不远的北京景山北边，88岁的邓小平在家中的电视机前听完报告，称赞说：“讲得不错，我要为这个报告鼓掌。”

至此，中国经济改革的航船在航行十余年之后，终于用一句话明晰了改革的系统性目标：建设社会主义市场经济。

这一突破意义重大。改革有无体制目标，关乎改革成败。在苏联、东欧国家，关于经济体制改革的目标争论了几十年也没有明确结论；中国从20世纪70年代末到80年代，经济改革的目标也是长期争论，几经反复。

在20世纪90年代初的特殊历史形势中，如何重启改革成为关键，建设社会主义市场经济这一目标得以确立和不断深化，成为改革能够长期持续沿着正确方向前进的基本保证。

市场＝资本主义？

始于20世纪70年代末的中国改革，曾经历了计划还是市场的反复争论。在相当长的一段时间内，“市场经济”被视为“资本主义”的代名词。

20世纪80年代末90年代初，从波兰开始，苏联、东欧国家政权如多米诺骨牌般接连垮台。国际风云激荡，“中国向何处去”变得更为尖锐，“姓社姓资”之争格外激烈。

1990年，中国经济增幅进一步下滑至3.8%，为1978年以来最低。

改革开放总设计师邓小平把目光投向经济。1990年3月3日，在北京家中，他与新上任9个月的中共中央总书记江泽民以及杨尚昆、李鹏交谈时说：“世界上一些国家发生问题，从根本上说，都是因为经济上不去。”

他表示：“现在特别要注意经济发展速度滑坡的问题，我担心滑坡……假设我们有五年不发展，或者是低速度发展，例如百分之四、百分之五，甚至百分之二、百分之三，会产生什么影响？这不只是经济问题，实际上是个政治问题。”

出于对经济增长的看重，邓小平主张“不问姓社姓资”。

早在1989年6月9日，邓小平就明确指出：“继续坚持计划经济与市场调节相结合，这个不能改。”此后更是多次指出，改革开放不能变，谁要走回头路，谁下台。

但是，当时占上风的观点认为，一切问题都是市场取向的改革所致，腐败是因为金钱作用过大，通胀则源于竞争中的无政府状态。有人主张，应该回到十二大的“计划经济为主、市场调节为辅”的提法。

在中央高层的专家咨询会上，争论非常激烈。在1989年11月7日总结1989年“70天”经验与教训的会议上，“计划派”与“市场派”出现尖锐对垒。在严峻的现实面前，改革开放的不同目标取向再也无法兼容。“计划经济与市场调节相结合”一时成为主流。比起1987年十三大“国家调控市场、市场引导企业”，这是大步倒退。

高天滚滚

进退之际，思想舆论界“左”风再起。

直接质疑改革姓“资”姓“社”的第一炮，由当时一位重量级“理论权威”打响。

1990年2月22日，《人民日报》发表其《关于反对资产阶级自由化》一文。这篇1.7万字的长文提出，未来的斗争将是“推行资本主义化的改革还是社会主义的改革”的斗争。在这里，资本主义化的改革是什么呢？“一个是取消公有制为主体，搞私有化；一个是取消计划经济，搞市场化。”

这篇文章还将这种对立上升到“资产阶级自由化与四项基本原则对立”的高度，直称“斗争的根本问题是颠覆还是保卫社会主义人民共和国”，并怒斥“资产阶级自由化确实在呼唤‘中产阶级’即资产阶级”。文章一出，即有布置要求各地学习，“市场经济”被贴上资本主义标签，讨伐文章接踵而来。

12月17日，《人民日报》再发《社会主义必定代替资本主义》。这篇由另一位重量级“理论权威”署名的文章提出：“市场经济，就是取消公有制，这就是说，要否定共产党的领导，否定社会主义制度，搞资本主义。”

“皇甫平”较量

舆论界的肃杀之气在升腾，但压不住改革者的信念。

因为提“市场经济”太敏感，经济学家们代之以“市场取向”。1990年下半年以来，薛暮桥、吴敬琏等经济学家通过各种机会向中央最高层进言。薛暮桥还曾于7月15日致信中央常委，表达了自己迫切希望进行“市场取向改革”的主张。

1990年12月19日，上海证券交易所开业典礼，市委书记兼市长朱镕基亲自宣布交易所成立。5天后的1990年12月24日，曾表态支持上海办交易所的邓小平，把江泽民、李鹏、杨尚昆约到家中。他特地把话题引到市场，说：“社会主义也有市场经济，资本主义也有计划控制，不要认为搞点市场经济就是资本主义道路，没有那么回事。计划和市场都得要。”

新年过后的1991年1月28日，邓小平按惯例率全家到上海过年。在沪近一个月期间，他对朱镕基和其他当地官员谈了自己的观点。回到北京，他再次在家中与江泽民、李鹏和杨尚昆谈话。

不久以后，时任上海市委书记的朱镕基调任国务院副总理。

邓小平在上海的谈话，通过上海《解放日报》的四篇系列评论文章透露了其精髓。这就是轰动评论界的“皇甫平事件”。

1991年2月15日，农历羊年正月初一。《解放日报》头版发表题为《做改革开放的“领头羊”》的评论，旗帜鲜明地提出“何以解忧，唯有改革”。

3月2日发表的《改革开放要有新思路》一文，委婉地批评有些同志“把计划经济等同于社会主义，把市场经济等同于资本主义”的思路，指出计划和市场只是资源配置的两种手段和形式，而不是划分社会主义和资本主义的标志，“资本主义有计划，社会主义有市场”。

3月22日，《解放日报》再发皇甫平的《扩大开放的意识要更强些》一文，直指新的思想僵滞，“如果我们仍旧囿于姓社还是姓资的诘难，那就只能坐失良机”。一个月后，《解放日报》发表系列评论的最后一篇《改革开放需要大批德才兼备的干部》。

四箭连发，但是反对市场经济的声音毫不示弱。

3月15日，《人民日报》发表《发展商品经济不可否定计划经济》一文，批评“市场经济原则很难真正做到资源的合理配置和有效利用”，认为中国40年社会主义经济建设取得举世瞩目的成就，“充分说明了在我国实行计划经济的巨大优越性”。

据皇甫平文章作者之一、原《人民日报》副总编辑周瑞金回忆，1991年10月，中央一位高层到上海，点名批评皇甫平文章，认为搞乱了党的思想。

这位高层指出，党好不容易统一到计划经济为主、市场调节为辅的思想，现在你皇甫平提出要搞市场经济，这不是要搞资本主义吗？

1991年苏联“8·19事件”之后，“左”的调门进一步升高。

1991年9月2日，《人民日报》发表《当前改革的三个问题》一文，认为有的同志在抹杀两种改革观的分野，忌言“姓资姓社”，指出“在改革问题上的两种主张、两个方向即两条道路的斗争，仍以不同的形式在继续”。

到1991年底，有人甚至重提阶级斗争。《人民日报》10月23日发表《正确认识社会主义社会的矛盾，掌握处理矛盾的主动权》。作者认为，当前我国的阶级斗争，“比新中国成立以来任何时期都要鲜明、激烈、尖锐”。其言下之意，阶级斗争的形势要甚于10年“文革”。

很多人感到前景不明，纷纷议论，“听说改革开放要收一收，该抓阶级斗争了”。“年年讲、月月讲、天天讲”的折腾仿佛要回来了。

77岁的经济学家江春泽至今仍然记得，她1991年去上海出差，看到股份制改革已经搁浅，不知道是否要继续。“当时亟须打破全社会，特别是决策层对市场经济的恐惧症。”

历史性选择

让思考改革的人说话

“市场”与“计划”的争执持续经年，中共最高决策层也在思考。

1991年7月1日，江泽民在中共成立70周年庆祝大会的讲话中说：“计划和市场，作为调节经济的手段，是建立在社会化大生产基础上的商品经济发展所客观需要的，因此在一定范围内运用这些手段，不是区别社会主义经济和资本主义经济的标志。”

这正是邓小平在会见外宾、视察上海和高层内部谈话中几次阐明的观点。有邓小平指引，江泽民就市场的姓“资”姓“社”问题做出公开表态，叫停了主流媒体对“皇甫平文章”的批判。

江泽民这一年还阅读了一系列经济学书籍。从马克思、恩格斯到列宁、斯大林的政治经济学，从亚当·斯密到凯恩斯、萨缪尔森、斯蒂格利茨的西方经济学，都列入书单。从1991年8月中旬起，他着手筹备召开一轮专家座谈会。座谈会的目的，是为次年召开的中共十四大做思想准备，主要是“考虑十四大提出什么样的经济体制作为改革指导思想，特别是关于计划与市场的关系应该用什么样的提法”。

1991年8月19日，苏联发生了分裂党的政变，国家处于危急之中。次日，邓小平把江泽民、李鹏、杨尚昆等人请到家中恳切交谈，要求大家要团结一致。他告诉大家：“坚持改革开放是决定中国命运的一招”，嘱咐“要把什么叫社会主义搞清楚，把怎么样建设和发展社会主义搞清楚”。

座谈会的准备工作加紧进行。谁来与会？江泽民提出，参加者主要是经济专家，并提出了几点具体要求：一是在思想解放、实事求是方面比较突出，敢于讲真话；二是对改革开放的研究工作参与比较多；三是要找几个研究西方资本主义和苏东问题的专家。

先后有20多位专家参加了座谈会，包括国务院发展研究中心的吴敬琏、林毅夫、王慧炯；中国社科院的刘国光、张卓元、蒋一苇、陈东琪、李琮；国家体改委的江春泽、杨启先、傅丰祥；中国银行的周小川；国家计委的郭树清；还有多位负责介绍国际动态的专家，如《人民日报》的崔琦等人。

“在民主氛围中讨论”

座谈会主要讨论三个问题：首先分析资本主义为什么“垂而不死”，其体制机制中有哪些值得学习的东西；其次分析苏联和东欧国家的剧变。在深入讨论这两个问题的基础上，探讨中国进一步推进改革开放的重大议题。

首次座谈会于10月17日召开。

“座谈会前一两周接到了通知。”2013年已年届八十的经济学家张卓元回忆，到会场后发现参加者都很熟悉，都是当时积极投身改革的同行。

据财新采访的数名参会者回忆，座谈会在中南海南院江泽民住所附近的一间会议室举行。窗外，太液泛碧，瀛台叠翠。屋内，江泽民等数位中央领导，与专家、学者围着一条长桌相对而坐。

座谈会从这天上午开始，至12月14日结束，共用了五个半天和三个整天，参加者们称“十一个半天”。

座谈会“民主氛围很浓，进去后是自己选座位，不像现在提前排好牌子，发言也不是按照固定的顺序，谁想发言就发言”。“江泽民一开始就请大家畅所欲言。”几位参会者回忆说。

在过去的两年多时间里，邓小平已经多次在高层内部谈话中发出“坚持改革开放”的信号。一位参会者说，这个座谈会，让大家进一步看清邓小平等高层领导坚持改革开放的决心。

座谈会：东西方撞击

座谈会在10月间举行了两次，这两次的重点是分析第二次世界大战后西方资本主义国家的发展现状，探讨资本主义为什么“垂而不死”。与会并发言的有12人。

财新获得的座谈会发言整理显示，与会专家们在发言中分别谈到了资本主义在“二战”后继续发展的多重原因，其中不少人谈及资本主义经济体制的调整，并触及了国家在经济生活中的作用以及经济的计划性，以说明“计划”绝非社会主义所独有。专家们还对竞争和股份制做了较为充分的介绍。当时担任国务院经济发展研究中心农村部副部长的林毅夫提出，“亚洲四小龙”的成功经验就是“比较优势战略”。

人们在讨论中认识到，资本主义没有灭亡，甚至更强大而有竞争力，市场经济体制有生命力，且一些原始市场经济的弊病在后来得到

了改良和改进，其中就包括宏观经济管理。

10月会后，过了近两个月，座谈会在12月6日重启。这一天和此后的12月9日，专家学者与中央领导再度在中南海同一个会议室聚首，以四个半天的会期讨论第二个议题，即苏联、东欧剧变的原因和教训。

有参会者回忆说，大家在这个问题上的观点比较一致，认为苏联、东欧共产党垮台，最重要的是经济因素，是传统的计划经济体制在竞争中惨败了，败给了以美国为首的市场经济国家。

参会的郭树清会后公开发表了其发言稿，分为《战后资本主义的经济社会结构变化》《原苏联东欧经济停滞的历史教训》和《一个高效率有特色的新体制就在前面》三篇文章，较为完整地记述了这位时任国家计委经济研究中心研究员的观点。

作为会上活跃的“少壮派”，郭树清的发言全面而犀利，直指苏东国家经济体制的弊端：党和政府对经济活动“抓”“搞”太多，把计划经济与商品经济对立起来，把二者看作互相排斥、水火不相容的社会经济制度；教条主义地理解公有制，认为越公越好、越大越好。

时年71岁的蒋一苇10月间接到参会通知时，已经查出晚期肺癌，不得不住院治疗。他不知自己能不能出席会议，先写了一份书面发言稿。后得到医生允许，抱病参加了会议。其时，这位当年编辑过《挺进报》的老地下党员身体已相当虚弱，发言却率直尖锐。

他直指，不应在分析重大历史现象时，夸大“和平演变”“自由化”等意识形态原因，经济改革开放绝不容许倒退。

讲完后，蒋一苇即赶回空军总医院准备次日的手术。临行，江泽民和所有参会者起身为他送行……

座谈会：目标已明

讨论从12月10日进入第三阶段，讨论中国改革自身的问题，题为“如何搞好有中国特色的社会主义经济”。当天用了半天时间，接着，12、13日连续两个半天，至14日则有一整天。五个半天的时间，足以使讨论比较深入。

2012年8月7日，张卓元向财新记者忆及21年前的往事。他清楚地记得：“我听完发言回来就跟我老伴说：‘哎呀，今天老吴非常解放！’”

当时，很多人的发言都要跟马克思主义挂钩，而吴敬琏则直截了当引用新古典经济学。他很鲜明地提出，应当采纳新古典经济学家的理论，以资源配置的有效性来解释实行市场经济体制的必要。他还在会上提出了“社会主义市场经济”的倾向性提法，将计划与市场的关系描述为在宏观调控下使市场在资源配置中起基础性作用。

周小川则指出，市场有两项基本的功能，即实现稀缺资源的有效配置和提供兼容的激励机制。

在吴敬琏的记忆中，参会者的大方向是一致的，对于社会主义市场经济没有分歧，分歧在于：什么是社会主义市场经济？政府管什么？是微观干预，还是宏观管理？“在这几个问题上，每个人表现出的理论深度确实不太一样。”

周小川、郭树清、林毅夫等有现代经济学素养的年轻学者，着眼于以市场为核心的整个体系，而所谓市场就是能形成竞争性均衡价格、能反映资源的相对稀缺程度的制度，在规范的市场上能够形成价格信号，从而引导资源配置。

20年后回忆此轮座谈会，有参会者做出归纳，认为这“十一个半天”酝酿了“社会主义市场经济”的倾向性提法；将计划与市场关

系，描述为市场在资源配置中起基础性作用，是对社会主义市场经济的论证和解释，为十四大提供了一定的理论准备。

据与会者回忆，江泽民主持并出席了全部会议。他没有发表长篇讲话，但有许多现场点评。此外，乔石、姚依林等领导人有时间便来听会。时任中央办公厅主任的温家宝自始至终参加了座谈会。

会议纪要后来形成了可供传阅的整理稿。

小平历史性的南方谈话

中南海风向渐转，但局势尚未明了。在1991年底的十三届八中全会上，只有土地联产承包的政策明确作为基本制度长期稳定下来，其他问题未能讨论。在党报舆论场上，直到1992年初，“市场经济”在较量中依然处于下风。

1992年1月5日，北京的《理论动态》发表了一位理论权威以“华之俏”为笔名撰写的《反和平演变三论》一文。文章称：“阶级矛盾还在，资产阶级和无产阶级的矛盾、斗争还存在。……我们要进行反对和平演变的斗争，要防止资本主义在中国的复辟。”

此时的邓小平已经是88岁高龄。他虽已经正式退休两年有余，但无法“过一个真正平民的生活”。国运仍是其责任所在。

1992年1月17日，农历辛未年腊月十三，邓小平携家人乘专列，从北京站出发去南方“家庭度假”。正是这趟南方之行，为当时中国经济改革中的种种纷争画上了句号。

1月19日上午9点，火车到达深圳火车站。在这个12年前邓小平亲自划为特区的地方，邓小平视察口岸，远眺香港，走访企业，游览景区，每一处的谈话都紧扣改革，初看是谈深圳，细品则句句指向全国。

在谈话中，他以当时著名的安徽芜湖“傻子瓜子”老板年广久的故事为由头，指出城乡改革的基本政策一定要长期保持稳定。“即使没有新的主意也可以，就是不要变，不要使人们感到政策变了。”

针对过去两年中姓“资”姓“社”的讨论，邓小平直言，判断的标准，应该主要看是否有利于发展社会主义社会的生产力，是否有利于增强社会主义国家的综合国力，是否有利于提高人民的生活水平。此即著名的“三个有利于”标准。

邓小平还提出了重要论断：“计划多一点还是市场多一点，不是社会主义与资本主义的本质区别，计划和市场都是经济手段。”

1月23日上午，在从深圳蛇口码头乘快艇前往珠海途中，时任珠海市委书记梁广大说，群众反映最大的是政策摇摆，下边执行起来也左右为难。

邓小平回答说，现在有右的东西影响我们，也有“左”的东西影响我们，但根深蒂固的还是“左”的东西。有些理论家、政治家，拿大帽子吓唬人的，不是右，而是“左”。中国要警惕右，但主要是防止“左”。“把改革开放说成是引进和发展资本主义，认为和平演变的主要危险来自经济领域，这些就是‘左’。”

一周后，邓小平途经广州、江西鹰潭前往上海，此时距离农历新年只有四天。在上海闵行开发区，邓小平再次强调，到本世纪末，上海浦东和深圳要回答一个问题，要用上百上千的事实来回答改革开放姓“社”不姓“资”，有利于社会主义，不利于资本主义。

正名市场经济

1992年2月21日，邓小平回到北京。根据邓小平在深圳和珠海谈话整理的讲话纪要已经完成。2月28日，中共中央政治局决定，将邓小平

南方谈话作为1992年中央“二号文件”下发，并要求尽快逐级传达到全体党员干部。

“邓小平的这个讲话如同石破天惊，极具理论上的创新精神和批判精神，对改革的实践是又一次的巨大推动。”时任体改委主任的陈锦华在回忆录中说。

一年前因“皇甫平事件”受到“政治冷藏”的《解放日报》副总编辑周瑞金则激动地说，“小平同志南方谈话，真正是大音希声扫阴翳”！

3月9日至10日，江泽民主持召开中央政治局全体会议。15名政治局委员表示，完全赞同邓小平的南方谈话。

邓小平视察南方时，曾有中央媒体记者跟随，但并未报道。直到3月26日，《深圳特区报》发表《东方风来满眼春——邓小平同志在深圳纪实》一文，生动描写了邓小平在深圳特区视察的经过，并首次公开披露了南方谈话的部分内容。同日下午，《羊城晚报》全文转发了此文。两天后的3月28日，《文汇报》和《中华工商时报》全文转载该文。3月30日，新华社全文播发此文。

至此，“市场经济”光明正大地进入公众视野，不再是危险名词。

1992年6月，原中顾委委员、老一辈经济学家于光远在《改革》杂志发表《不要再回避“市场经济”这个词》一文。他说：“直到小平同志这次讲话之前，绝大多数经济学家在文章中回避使用‘市场经济’这个词。我说回避使用，是指文章作者本人在思想上是接受这个词的，但人家都不用，自己也就不去用它。至于有一些在思想上反对市场经济的人，倒并不一定不使用这个词，但只是在对之进行批判时

才使用它。”此后，于光远一连写了几十篇文章，并于当年8月出版了《社会主义市场经济主体论（札记）》一书。

全国上下舆论风向发生了变化。1992年12月29日，88岁的邓小平被英国《金融时报》推选为“1992年风云人物”，理由是：邓小平亲自到华南创建的经济特区视察，在全国引发起自由市场经济改革的新浪潮。

总要有个目标模式

市场经济呼之欲出

十四大召开的日子越来越近。

1992年4月1日晚11点，全国七届人大第五次会议代表驻地北京西苑宾馆。时任体改委主任陈锦华房间的电话响了，来电者是江泽民。

在电话中，江泽民说：“现在，改革开放正处在一个非常重要的时刻，下一步该怎么办，大家都在等待，也有点着急，请体改委好好研究一下，向中央提出建议。”

陈锦华立即做出安排，请刚从上海调任体改委宏观调控体制司司长的楼继伟组织座谈会。

“这是我到国家体改委后做的第一件事。”楼继伟回忆说，他当时约请了广东、江苏、山东、辽宁、四川等省的体改委主任召开座谈会，讨论中国经济改革的目标模式采用哪种提法更好。

在座谈会上，广东省体改委主任易振球提出建立社会主义市场机制。易振球认为，从共产党领导到收入分配，再到市场经济配置资源

的效率，与中国的国家性质并不矛盾。楼继伟认为，易振球讲得很好很系统。其看法也获得绝大多数参会者的赞同。

会后，国家体改委将可以明确提出“建立和发展社会主义市场经济”的建议写成报告，直接呈送江泽民。当时，十四大报告起草组已经拿出第一稿，文中没有“社会主义市场经济”。4月30日，江泽民主持中央政治局常委会议讨论报告第一稿。他强调，十四大在计划与市场的关系上要前进一步，要讲清楚经济体制改革的目标是什么。

再进言

几乎同时，改革者也在通过其他渠道向江泽民进言。4月30日，吴敬琏与其经济学领域的同事——时任中国银行副行长周小川、国家计委政策研究室副主任李剑阁和国务院发展中心副主任吴明瑜在多次讨论、修改之后，向江泽民提交了《关于计划与市场提法的建议》。

在建议书中，吴敬琏等人梳理了十多年来关于计划与市场的争论中提法的演变，并建议在十四大把这一论述提到一个新高度，对社会主义改革的目标模式做出新的科学概括，确立“社会主义市场经济”的提法。

当时，“社会主义商品经济”的提法已被广泛接受。但是，吴敬琏认为，这种提法既不能从马克思主义经典著作中找到依据，也不是现代经济学的通用语言，而是苏联政治经济学教科书的表达方式。而且，这也不能突出一种经济体制的运行特征。

5月25日，朱镕基正在太原出差。据当时陪同朱镕基出差的李剑阁（后调国家经贸委司长）回忆，下午正开着会，朱镕基接到一个电话，出去了一会儿。晚间散步时，朱镕基告诉李剑阁：“下午就是接到泽民同志的电话，商量能不能提‘社会主义市场经济’。”

这位深知现存经济体制弊端的副总理，积极支持了江泽民关于“社会主义市场经济”的提法。

三种提法

此时距离江泽民预定的6月9日在中央党校的讲话只有10天了。国内外观察家都判定，这次讲话将为十四大定调。

此时，讲话起草组已经概括出了三个提法：一是建立计划与市场相结合的社会主义商品经济体制；二是建立社会主义有计划的市场经济体制；三是建立社会主义的市场经济体制。讲话前，江泽民再次多方征询意见，斟酌是否适合在党校讲话中正式提出“社会主义市场经济”的说法。

最终，“社会主义市场经济”这一明确的提法，出现在6月9日江泽民在中央党校省部级干部进修班的讲话中。

江泽民以讨论问题的方式指出，上述这几种提法，究竟哪一种更切合中国的经济实际，更易于为大多数同志所接受，更有利于促进我们经济建设的发展，还可以继续研究，眼下不必忙于做出定论。“我个人的看法，比较倾向于使用‘社会主义市场经济体制’这个提法。”

江泽民还对“什么是市场经济体制”做了阐释。

他在讲话中批评有些人“很少看到市场对激励企业竞争推动经济发展的积极作用，特别是看不到市场也是一种资源配置的方式，看不到它对优化资源配置所起的促进作用”，同时指出“市场是配置资源和提供激励的有效方式，它通过竞争和价格杠杆把稀缺物资配置到能创造最好效益的环节中去，并给企业带来压力和动力。”

“他讲到目标是这个（社会主义市场经济）的时候，我听到全场热烈鼓掌。”中央党校原副校长杨春贵于2009年3月在接受央视采访时说。

江泽民还在讲话中重申邓小平的看法：中国要警惕“右”，但主要防止“左”。在后来的十四大和十五大报告中，他仍反复表述了这一看法。

小平支持

“六九讲话”之后，江泽民专程拜访了邓小平、陈云等老同志。党内高层意见达成统一。

6月12日，江泽民专程到邓小平家拜访。邓小平表示，赞成使用“社会主义市场经济体制”这个提法，还说：“实际上我们是在这样做，深圳就是社会主义市场经济。不搞市场经济，没有竞争，没有比较，连科学技术都发展不起来。产品总是落后，影响消费，影响到对外贸易和出口。”

他还说，党校讲话可以先发内部文件，反应好的话，就可以讲，这样十四大也就有个主题了。

此后，根据“六九讲话”和中央政治局常委会议精神，起草小组进一步修改十四大报告。

这是一面旗帜

经济体制改革目标的确立进入冲刺阶段，但进展并非一帆风顺。1992年七八月间，起草十四大文件的班子中有人提出，把调子往下降降，打算把“社会主义市场经济”改成报告中的第三级标题。

同在起草组的刘国光坚持主张，“社会主义市场经济”就是当下最重要的，应该放在第一级标题。

显然，“计划与市场”的议题在十四大报告起草中依然是矛盾焦点。

在看到十四大报告征求意见稿后，吴敬琏十分焦急，于9月5日再度上书江泽民：“把我国经济改革的目标规定为建立社会主义市场经济，是对邓小平同志所倡导的建设具有中国特色的社会主义路线的进一步阐明，也是本世纪科学社会主义理论和马克思主义政治经济学的一项最重大的发展，其理论意义和实践意义都十分深远，应当用有分量的语言加以概括和评价。”并直言不讳“目前的文稿似乎体现不足”。

此时，江泽民决心已定：“社会主义市场经济”是一面旗帜。

两个点睛之释

“这次大会肩负着重大的历史使命。全党同志和全国各族人民都寄希望于我们这次大会，世界上关心中国的朋友都注视着我们这次大会。”1992年10月12日，江泽民在做报告时，开篇即强调使命之艰巨。

希望和关心，聚焦于中国经济改革如何扬帆起航，劈波斩浪。

结果已众所周知。“社会主义市场经济”，在这次大会上确立为经济体制改革的目标。用江泽民自己的话说，这一整体性、前瞻性的提法，确定了今后经济体制改革的走向，可以保持中国经济改革20年稳定。

前广东省委书记任仲夷在小组讨论中说，十四大报告中最有新意、最有突破性、对改革最具决定意义和深远影响之处，就是明确地

提出了建立社会主义市场经济体制。

与四个月前的“六九讲话”相比，十四大报告关于社会主义市场经济的论述，更加全面而系统，不仅将其设为经济体制改革的目标，而且做出两点解释：中国要建立的社会主义市场经济体制，就是要使市场在社会主义国家宏观调控下对资源配置起基础性作用；同时也要看到市场有其自身的弱点和消极方面，必须加强和改善国家对经济的宏观调控。

周小川评价说，这两点新解释，延续了过去对于计划与市场两种手段都可以用的认识传统，形成了市场经济和宏观调控的新概念，建立了一种高于在计划和市场之间水平切块的新关系。

确立“市场在资源配置中起基础性作用”，是一次思想大解放。苏联政治经济学教科书的教条终于被抛弃了，市场不再是“被利用”的机制，而是基础。人们终于可以放开手脚大干一场了。

1993年3月29日，八届全国人大一次会议通过《中华人民共和国宪法修正案》，把实行社会主义市场经济体制作为国家经济体制改革的目标模式，以立法形式确定下来。

从纲领到行动

间接调控：第一次大考

改革目标甫定，便面临第一次大考。

十四大之后的1993年，经济形势并不乐观。全社会固定资产投资猛增，1992年跃升40%，1993年再攀升50%；投资扩张导致原材料价格

因供不应求而上涨，并引发全面通胀，居民消费价格指数上涨14.7%；房地产热、开发区热、证券股票热、乱拆借、乱集资，处处可见。

1993年整个上半年，朱镕基副总理都在思谋良策。6月10日至13日，国家体改委、财政部和世界银行在大连召开“中国宏观经济管理国际研讨会”。此次“大连会议”筹备半年有余，朱镕基是核心策划人物。会议邀请了诺贝尔经济学奖获得者莫迪利亚尼（FrancoModigliani）、伦敦经济学院教授斯特恩（Nicholas Stern）、斯坦福大学教授刘遵义，还几经波折请到了被誉为“台湾经济奇迹重要推手”的李国鼎，他当时已届83岁高龄。

“大连会议”提出了提高存贷款利率至正利率水平、推行信贷额度限制、价格改革等多项一揽子改革措施。会后，朱镕基又专门会见了李国鼎。李国鼎提出了确定中央与地方税收之合理比例关系、整顿中央银行、汇率并轨、加入国际货币基金组织等建议。

楼继伟至今认为“大连会议”十分重要。他说，在推进全面经济改革的关键时期，会议讨论形成的主导性意见成为制定政策的重要参考。

“大连会议”之后，落实了对于“过热”的应对措施。几经反复和商讨，国务院最终形成6月24日下发的“16条”（即《关于当前经济情况和加强宏观调控的意见》）。“16条”实施半年后，效果初显。新开工项目开始减少，货币供应量增速明显回落，乱拆借、乱集资的口子基本被堵住。

值得关注的是，“16条”措施中有13条是经济手段，强调的是强化间接调控，更多地采取经济手段、经济政策和经济立法，是社会主义市场经济改革的实践。

在社会主义市场经济体制目标确立后，这次以经济手段为主的间接调控可称“第一次应试”。这是一个良好的开端，也为此后系列改革方案的出台创造了条件。

“50条”：总体规划和方案设计

建立和完善社会主义市场经济体制，是一项艰巨复杂的系统工程，需要相应的体制改革总体规划与实施方案。

1993年5月31日，距离十四届三中全会召开还有164天，由25人组成的文件起草小组进驻北京西郊的玉泉山。

玉泉山是清代的“三山五园”之一，后成为中共领导人经常活动的地方，中国多数重要文件都起草于此。初夏的玉泉山很幽静，起草文件在两层小楼5号楼的一层会议室，起草组成员则散居在2、3、4号楼。

到玉泉山的第一天，江泽民主持了起草小组第一次全体会议，讲了文件起草的意义、指导思想、主要内容和需要着重回答的问题。

时任中央书记处书记的温家宝是起草小组组长。一位当年的起草组成员回忆说，温家宝讲得很清楚：十四大确立了改革目标，具体怎么样落实、如何具体化，三中全会要前进一步，对建立新体制做出规划。

据当时的起草组成员回忆，起草组用三周多时间完成了提纲，于9月9日完成第三稿。经中央审议修改后，下发全国征求意见。与此同步，中央财经领导小组还就改革中的重大问题，组织了有300多人参加的16个专题调研组，到各地开展广泛的调研，为起草工作提供了丰富的背景材料。

这份题为《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》（本文中下称《决定》）的草案最终交十四届三中全会通过时，是正式讨论稿的第八稿。

“当时起草组有同志开玩笑说，七搞（稿）八搞（稿），总算搞出来了。”参加起草工作的时任国务院发展研究中心主任王梦奎回忆说。

11月14日，十四届三中全会通过这一《决定》。文件除开头和结尾各一段简短的文字外，主体分为10个部分，共50条。所以，该《决定》又被称为“50条”。

按周小川后来的总结，“50条”是对十四大报告的具体展开，是关于社会主义市场经济的详细解释和改革的行动纲领。这个文件和十四大报告一起，构成了一个比较完整、缜密的关于社会主义市场经济改革的整体框架，描绘出了一幅从旧经济体制向新经济体制过渡的蓝图。

直到今天，多位亲历改革的参与者认为，这一框架仍有重要指导意义。

“50条”在市场经济框架下提出，由现代企业制度、市场体系、宏观调控体系、分配制度和社会保障制度组成的“五大支柱”，是社会主义市场经济体制的基本内容。由此，建设社会主义市场经济从十四大提出的总体目标，具体化为行动纲领。

“这五根支柱，是迄今最好的顶层设计和总体规划。”时隔19年，许多专家仍如此评价。

交锋企业制度

多位参加起草的专家回忆，在“50条”中，争议最多、费力最大的是有关“现代企业制度”的内容。

73岁的陈清泰回忆说，1993年在起草中共十四届三中全会《决定》时，江泽民几次提出并要参与起草的同志回答一个重大问题：公有制、国有经济与市场经济能不能结合、怎样结合？

当时，陈清泰从湖北第二汽车制造厂调任国务院经贸委副主任将届一年。在中央后来成立的16个专题调研组中，他担任第2组即国企改革调研组组长。

在20世纪90年代初的中国经济生活中，国有企业占据超大比重。按传统框架下的思路，主要通过简政放权、减税让利、政策调整来搞活企业。

陈清泰寻求突破。这时，陈清泰了解到吴敬琏等人关于对国有大中型企业进行“公司化改造”的建议。

当时，吴敬琏与在斯坦福大学任教的钱颖一博士一起提出，在企业建立“公司治理结构”，“将现有的非公司类型的企业改组成为公司法人组织”。陈清泰认同这一看法，并向江泽民做了介绍。

8月24日，吴敬琏和钱颖一合著的文章《关于公司化》在《经济日报》发表。

8月27日，在大连举办的华北、东北地区部分国有大中型企业座谈会上，江泽民说，建立产权关系明晰、责任制度明确的适应社会主义市场经济发展要求的现代企业制度，是搞好国有大中型企业的关键。

不过，到了后来，“怎么确立现代企业制度的几大特征，又难倒了大家”。张卓元后来被调到现代企业制度分组“攻坚”。陈清泰也

被临时请上了玉泉山。后来，经过反复讨论，确定了“产权清晰、权责明确、政企分开、管理科学”的十六字方针。

11月3日，有关表述才在中央政治局常委会上确定下来。

据有关人士回忆，当时有一种主张，认为国有企业改革应该用“公司治理”这一更为明确的理论概念，但最终没被采纳，而是用多数人接受的“现代企业制度”代替。直到1999年的十五届四中全会，这一概念才出现在《中共中央关于国有企业改革和发展若干重大问题的决定》中。这是后话。

“劳动力市场”之争

“劳动力市场”本来是市场经济的有机组成部分，但是，在文件中径直这样命名，却碰到了“钉子”。“反对者的理由是，提出‘劳动力市场’，必然会影响工人阶级的主人翁地位，担心在政治上引起不良反应。”83岁的高尚全告诉财新记者。当时，他是起草组市场体系分组的负责人。

从中共十二届三中全会到十四大，正式文件都是用“劳务市场”的概念。

《决定》起草过程中，也有人建议用“劳动就业市场”。当时“劳动力市场”一词之所以成为禁区，同在市场体系分组的张卓元认为，主要是因为十二届三中全会的决定中，主持起草的一位理论权威曾加了一句：“在我国社会主义条件下，劳动力不是商品，土地、矿山、银行、铁路等等一切国有的企业和资源也都不是商品。”

为了摒除意识形态的羁绊，高尚全曾征求了几位中央高层的意见并获得认可。

11月3日，距离十四届三中全会只有11天了，此事仍未有定论。中央政治局常委开会听取起草组关于各方面对《决定》征求意见稿的意见和修改情况的汇报，高尚全列席。

“那次本来轮不到我发言，但实在憋不住了，要不然，‘劳动力市场’根本就出不来。”

在日前接受财新采访时，高尚全仍清楚地记得，自己当时一口气提了五个“为什么要提劳动力市场”。其中最有说服力的一条理由，是说“劳动力市场”是重要的生产要素市场，也是市场体系的重要组成部分，如果劳动力这个最活跃的生产要素不能进入市场，统一开放的市场体系就很难建立起来。

江泽民当场问道：“提劳动力市场，社会上能不能接受？”

高尚全觉得很有把握：“中央只要提出来，肯定能接受！”

流金岁月

“50条”行动纲领确定了“整体推进、重点突破”的改革战略。重点突破需要切实行动。

“50条”面世一个月后的12月15日，国务院相继做出《关于实行分税制财政管理体制的决定》和《关于金融体制改革的决定》。其中，一系列重大改革措施石破天惊：从1994年1月启动税改，现行的地方财政包干体制为分税制所取代；1994年1月汇率并轨，建立以市场汇率为基础的、单一的、有管理的人民币浮动汇率制度；1994年着手的税制改革，将“统一税制”作为主旋律，建立了以增值税为主体的新的流转税制；1994年1月启动的金融改革，确立了中央银行宏观调控体系以及政策性金融与商业性金融分离的金融组织体系……

按照改革参与者之一楼继伟事后的总结，这次涉及价格、税收、财政、金融、外贸、投资等多个领域的整体性改革，“基本建立起了市场配置基础上的国家宏观调控新机制”。

“这是改革开放以来，最为重要的一次制度建设里程碑。”多年后，一些参与者和观察者们仍然难以忘怀当时改革的流金岁月。

这组“自上而下”的配套性改革，后来被研究者称为“最小一揽子改革”，亦即改革方略中的“重点突破”。靠此次强力操作，改革走出了计划和市场的拼盘式思维，确立了市场配置资源的基础框架，校正了经济中的扭曲，步入帕累托改进的道路。

现任央行行长周小川最近分析说，当时那场改革的重点就是破旧立新，让价格合理化，市场起作用。在这里，价格主要连接着分税制、增值税和外汇体制三项改革，其结果，实质性地克服了完善价格体系存在的两大基础性障碍，即价格形成机制中含流转税不平等的问题，以及国内价格与国际市场价格不平行的问题，奠定了使市场在资源配置中起基础性作用的基本条件。

三大改革的方案并非天上掉下来的。一批经济学家从20世纪80年代后期即对此展开了深入研究，更在90年代改革低潮期做了缜密的配套改革准备。

以当年吴敬琏、周小川、楼继伟、荣敬本等牵头的“中国经济体制改革总体设计”课题组为例。该课题组在20世纪80年代国务院方案办人员组成基础上，囊括了多个领域经济学家，包括至今活跃在经济改革前沿的吴晓灵、郭树清、李剑阁、谢平、李克平、胡晓炼等，也包括一批资深经济学者和中青年新锐，如张卓元、易振球、张春霖、杨之刚、刘吉瑞、王育宪、王林、银温泉和万安培等。

财新获得的多种资料表明，该课题组的研究相当系统。其中1990~1992年中期的研究，主要是在对国别及改革历史比较的基础上，探讨改革理论的进展，总结以往改革的经验，提出中国进一步改革的基本思路、顺序安排和配套政策。这为提出“社会主义市场经济”改革目标做了理论准备。

从1992年下半年开始，课题组启动了配套改革方案设计。当时平行推进的改革方案包括价格、税收、财政、金融体制诸多方面，其中，楼继伟领导的体改委宏观司，在宏观调控改革上形成《关于配套进行价格、税收、财政、金融体制改革的意见》《建立一个规范、有效的财政新体制》和《关于加快财税体制改革的建议》等若干报告；由周小川领导的多个小团队，在财税、国有企业与社会保障、汇率等改革形成若干报告；由吴敬琏和周小川领导的《对近中期经济体制改革的一个整体设计》；郭树清领导的《现阶段经济改革的若干战略性问题及处理方式》；吴晓灵和谢平领导的《转向市场经济过程中的中国货币政策》《关于加快金融体制改革的设想》以及李剑阁的《必须继续推进流通市场化和市场制度化》等等。

这些研究报告的部分参与者，后来参加了“50条”起草组。1993年夏天，朱镕基又选择部分人参加改革方案班子，在北戴河筹划即将启动的三项改革。

当时，这个方案筹备组和北京玉泉山的“50条”起草小组曾经密切沟通和交流，“很多建议就是在吃饭中聊出来的”。身兼两职、直接参与两个小组沟通工作的李剑阁回忆说。

犹如营建一座宏伟的大厦，十四大明确了社会主义市场经济理念，“50条”提供了社会主义市场经济的总体框架，而这一年的专项改革方案则是一张张具体的施工图，改革就是整体推进、重点突破的实施过程。

十五大：姓“公”还是姓“私”

市场经济体制的建立，不可能回避国有企业改革难题。

十四届三中全会提出的“现代企业制度”及十六字方针指明了改革的方向，但是，实践中传统思维惯性强大。1995年之后，国有企业的亏损面加剧，负债率上升，山穷水尽之时，深化改革再度提上日程。

在此关头，“左”的思潮也同步出现。从1995年初，就出现了声讨1992年以来改革的“万言书”，认为在社会意识上“资产阶级自由化逐渐占了上风”，在经济上“私有经济的比重超过了一定的度”。至1997年，已有四封“万言书”，姓“公”姓“私”之争成了新焦点。

1997年9月，中共十五大召开。大会报告对中国基本经济制度做出突破性表述，正面回答了这一争论。大会报告说：“公有制为主体、多种所有制经济共同发展，是我国社会主义初级阶段的一项基本经济制度。”

在提到公有制时，报告特别清晰地提出了“公有制≠国有制”的表述，指出：公有制经济不仅包括国有经济和集体经济，还包括混合所有制经济中的国有成分和集体成分；在提到集体经济时，特别明确可“广泛吸收社会分散资金”；在明确“公有制实现形式可以而且应当多样化”时，指出“劳动者的劳动联合和劳动者的资本联合为主的集体经济，尤其要提倡和鼓励”。报告还明确，“国有经济比重减少一些，不会影响我国的社会主义性质”。

对于非公有制经济，报告强调了其作为社会主义市场经济重要组成部分的地位。

“抓好大的，放活小的，对国有企业实施战略性改组。”这一战略，后来被称为“抓大放小”，正是此后国企退出竞争领域主张的先导。

不是尾声

市场经济目标引领中国20年。享经济改革之红利，中国已经成为世界第二大经济体，又正处在经济发展方式转型的关键时期。

在中共十四大确定改革目标、十五大提出中国基本经济制度之后，十六届三中全会做出“完善社会主义市场经济体制的决定”。改革曲折逶迤，但终究向前挺进。

20年前的改革大策划彪炳史册，却也难免受到历史和认识的局限，其实施过程中也多有不尽如人意之处。早在十四大报告的起草过程中，即曾提出若干需要在中期研究解决的改革问题。

但是，因缺乏共识或囿于内外部条件不足，多数只是破题。

这些未完成的改革课题，包括国企改革、行政管理体制改革、社保体制改革等，至今仍是未完成改革中障碍最多、难度最高、争议最大的内容。

如同经济学家吴敬琏在国际经济学会2011年第16届全球大会上所言，中国于20世纪末建立的市场经济体制仍很不完善，最主要的是政府对市场的控制和干预有不断强化之势，国有部门的垄断力量有不断扩大之势。这种“半统制、半市场”的经济体制难以为继，有可能向权贵资本主义蜕变。从威权发展模式向民主发展模式的转型，正是未来中国改革的主要任务。

历史走到2012年底。在改革深水区徘徊多年的中国，又到了“改还是不改”的重大关口。

中共十八大燃起了希望，而践行全面改革方略面对重大挑战。决策者需要重启改革的坚决行动，如学者们建议，这可以包括：

——坚定地、渐进地推行已经达成共识、看明方向的基本改革，鼓励基层创新，支持局部探索，以点带面推进，不为阻力所困。

——对牵涉面广、全局性强、复杂交叉的重大改革进行精心设计、协调行动，形成若干组“最小一揽子”改革方案，相继突破。

——精心选择一组成本可承受的改革创新举措，尽快付诸实施，使人民可检测，表明政府的改革承诺是可信的，从而改变改革环境，激发改革动力等等。

目前，中国“自下而上”的变革愿望强烈，创新冲动持续，愈显出上层推动、顶层设计的迫切和必要。

中国不愿意，也无法等待太久。人们期待着新一波改革春潮奔腾而来，期待着经济、政治、文化、社会、生态文明的改革全方位突破。

十八大已然落幕，始于十八大的历史才刚刚起步……

（本文原载于《中国改革》杂志）

杜润生和中国农民的一个世纪

马国川（《财经》记者）

“追溯中国农村改革和发展的历程，无论是在文献的丛林中检索，还是在人们记忆的长河里回望，我们都看到有一个众望所归的名字——杜润生。”2012年7月18日，当中央农村工作领导小组副组长陈锡文宣读到“杜润生”的名字时，“第五届中国农村发展研究奖”颁奖大会的会场响起了热烈的掌声。

这一天，是杜润生的百岁（虚岁）华诞。农村发展研究专项基金管理委员会将“中国农村发展研究奖特别贡献奖”授予这位被称为“农村改革之父”的老人，以表彰他对中国改革的杰出贡献，同时也“向激荡着创造与梦想的改革时代致敬，向伟大的中国农民致敬”！

时任国务院副总理王岐山打来电话，“祝贺杜老百岁生日快乐”。20多年前，王岐山在杜润生担任主任的中共中央农村政策研究室工作，也是“农口”团队的重要一员。

200多名来宾中，许多人都是20世纪80年代中国农村改革的见证者与推动者。其中既有原农业部长何康、中共中央农村政策研究室常务副主任石山等杜润生的老同事，也有杜鹰、林毅夫、周其仁、张木生、孙方明等当年“农发组”的成员，他们将“杜老的弟子”作为自己的一种荣誉称号。

杜润生没有出席颁奖会，而是通过视频向与会者问好。这位百岁老人精神健旺，声音洪亮，当他挥手时，掌声与笑声充满了会场。

100年是一个漫长的故事，杜润生的一生在时代的激流里跌宕起伏。他亲身经历了中国近代史的风云变幻，也参与了众多历史事件，其中许多关系到中国农民的经济政治地位。在从传统国家向现代国家的转型过程中，中国农民的屈辱与苦难让杜润生忧乐难忘，他自觉地担任农民的代言人，为农民的权利鼓与呼。

杜润生期待农民走出封建社会和自然经济残余的阴影，取得完全的国民待遇，成为现代国家中有完整权利的公民。在他看来，没有农民的现代化，就没有中国的现代化。

一

鸦片战争之后，中国的传统秩序逐渐动摇，至辛亥革命开始瓦解。生于辛亥革命第三年的杜润生见证了传统秩序的瓦解过程，晚年他曾回忆道："我是山西太谷县人，出生在破产富农家庭，家乡有很多人经商。民国初期，我亲历了晋商的消亡。"

在变革的大时代里，生长在皇权秩序下的晋商并没有完成自身的转型，但是中国社会的转型已然开始。与欧美国家的转型不同，中国的社会转型是多重历史任务的重叠：从农业社会转向工业社会，从后君主王朝转向民主国家，从积贫积弱的前现代国家转向独立富强的现代国家。

家国多难的特殊历史环境，使得许多知识分子接受了激进主义的思想，期望以社会革命彻底改造中国。杜润生也是其中的一员。在太原国民师范学校读书时他就积极参与学生运动，进入北平师范大学后更成为"一二·九"运动中的学联代表，加入了中国共产党。不久，这位大学生脱下长衫，进入太行山根据地，参加抗日游击战争。

此时北方农村经济衰败，基层政权又因国民政府撤退而瓦解，中国共产党以抗日的民族主义为号召，在农村重建政权。与此同时，在中国共产党高举的“民主、自由、抗日”旗帜的感召下，杜润生和成千上万的知识分子加入了革命的队伍。

抗战胜利后，由于腐败、独裁，国民党政权的合法性迅速流失，共产党则提出“将中国建设成为一个独立、自由、民主和富强的新国家”，为新民主主义树立了一面鲜明的旗帜。

国共内战再度爆发。为了动员农民参加革命，中共从1946年开始进行土地改革。先后担任中共中央中原局、中共中央华中局秘书长的杜润生参与领导所在地区的土地改革运动。他的一些建议还得到了毛泽东的首肯，以中共中央的名义发出，要求各地遵照执行。

在辛亥革命之前，孙中山就提出“平均地权”。国民党执政后也制定过土地改革法案，试图以和平赎买的方式实现“耕者有其田”，但终因国家财力不足以偿付地主的经费，政策从未落实。而共产党在数年之间就以暴风骤雨之势完成了土地的重新分配，改变了农村传统的生产关系，也改变了农村社会的内在权力结构，从而为中共政权奠定了控制广大农村的权力基础。

在晚年的反思中，杜润生承认，“当时土地改革对保护劳动者财产利益，没有严格地依法执行，留下了不良影响。中国长期的皇权统治，‘普天之下，莫非王土’，从来不讲保护个人财产权利不受侵犯。影响所及，今日实行市场经济，也难以确立交易信用”。

不过，杜润生仍然肯定土地改革，认为这一运动完成了中国在20世纪的历史任务——“重组基层”，“使上层和下层、中央和地方整合在一起，使中央政府获得巨大的组织动员能力。这对于一个向来被视为‘一盘散沙’的农业大国来说，其意义尤为重大”。

重组基层的一个结果是，民间社会消失了，形成了一种只有政府没有社会的局面。就像历史学家黄仁宇所说，“中共改造了中国社会的基层结构，政府力量从此可以下达农村”。这种超级的动员能力已经埋下了后来诸多重大历史事件的根苗。

二

直到1952年土地革命完成之前，中共一直强调，新建立的人民共和国是一个“新民主主义的国家”。按照新民主主义撰写的《共同纲领》和《土地改革法》中，都规定保护农民的土地所有权，允许土地买卖，农民拥有买卖、雇佣、借贷、贸易等自由。

参加革命的许多知识分子满腔热情地建设着新民主主义社会，他们认为社会主义还是很遥远的事，目前最重要的是发展生产力。毛泽东也说，搞社会主义，是在20年，甚至30年以后，要在社会生产力充分发展以后，要在人民群众都表示同意以后。

1952年秋天，当杜润生进京担任中共中央农村工作部秘书长时，就抱着建设新民主主义的思想。这个新成立的部门的中心任务是组织和领导农民的互助合作运动。不过杜润生和农村工作部部长邓子恢都认为，当时很多地方刚刚结束土地改革，要从小农经济的现状出发，发挥小农经济的积极性，互助合作运动需加以引导，不能操切从事。

可是，最高领导人毛泽东的思想已经发生了变化。进京不久，杜润生与毛泽东的秘书兼任农工部副部长的陈伯达之间有过一次谈话。陈伯达说，合作化是毛主席对马克思主义的伟大创造，共产党取得革命胜利，需要“组织农业生产大军”。杜润生说，这不成了“劳动营”了？

无意之间，对话者透露了历史的天机，让后来读史者感到心惊肉跳。毛泽东就是要以苏联的集体化为榜样，改变私有制，让广大农民成为他可以指挥的“生产大军”，建设一个他所设计的美好新社会。

当时很多人都相信，只有合作化才能最终解决中国的农业问题，不过必须经过15年、20年的“新民主主义”阶段的准备，才能向社会主义过渡。但毛泽东要提前发动社会主义的改造，这等于取消了新民主主义阶段。

于是，中共中央农村工作部注定成为“小脚女人”，因跟不上毛泽东的思路而屡次遭受批评。

1953年，中国关闭了粮食市场，实行统购统销，农民不能自由买卖粮食。两年后，毛泽东掀起了农业合作化运动的“高潮”。已经深入社会神经末梢的行政权力发挥了威力，全国96%以上的农民交出自己的私有土地，个体农民的财产合并为不可分割的集体财产，社员不能自由退社，合作社由“干部”管理和支配产品。

除了国家不包工资分配和各种福利外，合作社已经与国营企业没有区别。同时，粮食和其他农产品都掌握在干部手里，不怕农民不向国家“交售”。集体经济成为控制农民的有力工具。为了维护集体生产，不得不控制劳动力；为了控制劳动力，不得不限制各种家庭副业和自留经济，以至上升到“割资本主义尾巴”，最后发展到学大寨的“大批判（资本主义）开路”。历史的逻辑链条已经展开。

在合作化运动“高潮”前夕，邓子恢和杜润生被迫写检查，杜润生还被调离了农村工作部。数年后，农村工作部也因“十年中没做一件好事”而被撤销。

三

杜润生被调到中国科学院，但是他依然关心着农民和农村。当时他并不知道，几乎与大陆同时，国民党也在中国台湾完成了土地改革。不同的是，中国台湾实行的是和平赎买政策，用没收的“敌伪”资产的股权来置换原地主阶层的土地所有权，顺利实现了“耕者有其田”的目标。拥有了土地的老百姓和拥有股权的原地主阶层通过自己较强的购买力，撑起岛内市场，也铺设了工业化的基础。

而大陆在实现合作化之后，农村并没有发生预期的变化，1956年粮食反而减产了。这也是中共建政之后的第一次减产，“工农差别”也在扩大。毛泽东不得不亲自站到前台指挥“农业生产大军”。他认为，依靠群众运动，实施“大兵团作战”，就可以提前实现工业化。

于是，数亿农民卷入了一场由个人设计的大同世界的试验——人民公社。人民公社废除按劳分配，办公共食堂，吃饭不要钱。不但东西是公家的，人也是公家的。组织军事化、行动战斗化、生活集体化的人民公社体制，成为计划经济的一个重要组成部分，也为“大跃进”提供了制度基础。因此，“大跃进”参加人员之广、声势之大，都是史无前例的。

正如哈耶克所说，通向地狱之路往往是由美好的愿望铺就的。在“共产主义是天堂，人民公社是桥梁”的欢歌声中，一场灾难已经悄然降临。农民饿死了太多人，成为和平时期的一大惨剧。在退休以后，杜润生重新反思了这一过程，“有人以为‘大跃进’是偶然的，那并不对”。

在杜润生看来，“人民公社制度作为一项社会试验，划定一个地方实行，本不应非难。但人民公社一声号令，一下子就卷入6亿人口，付出代价太大了。‘浮夸风’‘共产风’，走向极端，造成大灾难”。狂热退潮，公共食堂被迫解散，但是人民公社制度仍被保留下来。

见证了三年大饥荒的杜润生后来对人民公社体制进行了深刻反思，“政社合一、公民皆社员的人民公社，限制了农户发展经济的自由。在历史上，农民从来拥有从事多种经营、配置自有资源的自由。但是在人民公社时期，农民的这种自由权利却受到剥夺”。

在过去的一千多年间，曾经是可以自由迁徙、自由择业的农民，现在被死死地捆绑在土地上，即使外出讨饭也要有证明信。苏联集体农庄近似国营农场，但国家承担一部分社会保障费用。可是，中国的农业经营决策来自国家，风险却要农民自己承担，而且农民得不到国家的社会保障。

中国革命本来以社会平等为号召，却制造出一个不能享受平等的国民待遇的社会阶层——这真是历史的吊诡。

这种独特的城乡强制分割的二元体制，就像政府手里的一把锐利的剪刀，强制从农业获取资金，资助“幼稚工业”的成长。根据一些经济学家估算，通过不平等交换，1953~1981年中国政府从农民那里拿走了7000亿元的资金，相当于同期中国积累资金的一半左右。

消极怠工是一种无权者的抵制。人民公社的集体劳动中，“出工不出力”成为一种普遍现象。在此后的20年里，农产品供给严重不足，农民不得温饱，城市食品严重短缺，国民经济发展失衡，重工业的“一枝独秀”，带来的却是“没有发展的增长”。

中国的现代化似乎走入了一条“死胡同”。

四

曾经赞同“大跃进”，而且以“中国能够后来居上”来论证其合理性的杜润生陷入迷惘。为什么良好的愿望反而结出了恶果？作为旁

观者，杜润生不断反思，向实践和历史寻找答案。

为了维系身家性命，中国农民偷偷地扩大自留地，“在那一时期，给我印象最深刻的是自留地的增产效应。农民告诉我：用自留地的办法，保管不愁粮食吃”。当时杜润生不知道，农民还搞了包产到户。这些求生之举屡次遭到政治权力的打压，包产到户更是“三起三落”，无数的人们因此遭受迫害。

在“文化大革命”中，“靠边站”的杜润生还向马克思的经典著作寻找答案。他认识到，土地改革之后，拥有小块土地的农民应该有一个自由发展的机会，“如果跳过这个阶段，靠充公农民的土地财产去形成‘联合体’，没有生产力条件和文化条件的支持，经济贫困、组织封闭，则难以生长主体意识和民主意识，难以摆脱依附与被依附的关系。另一方面，被依附的队长、社长也容易变成特殊于群众利益的权力垄断者”。

1972年的冬天，曾公开肯定包产到户、被杜润生称为“中国农村变革的先驱和开拓者”的邓子恢凄然离世。杜润生则幸运地熬过了“文革”岁月，在1979年重新回到了离开24年的农村工作部门。

此时的中国正处于变革的前夜。就在前一年的深秋，淮河边上的安徽凤阳县小岗村的18户农民按下了手印，冒着坐牢的风险搞起了“包产到户”。当时，全国人均占有的粮食只相当于1957年的水平，农民平均年收入只有70多元，有近四分之一的生产队社员年收入在50元以下，有的地方甚至不能维持简单再生产。

尽管包产到户能够提高生产力是一个显见的事实，但是党内总有人认为它不符合社会主义公有制形式。对此，杜润生说：“新中国成立后在农村推行的农业集体化、人民公社，实践的结果引起人为饥荒。而公有土地家庭承包制在短短几年就解决了人民的吃饭问题，孰

优孰劣，不是一目了然吗？为什么总让僵化的教条像梦魇一样纠缠自己的头脑呢？”

制度经济学家诺斯曾经指出，一旦路径被锁定，除非经过大的社会震荡，否则很难退出。已经被锁定的中国土地制度在官方看来天经地义，即使包产到户这种在集体经济之内的“制度修改”也成为不可触及的政治禁忌。20世纪70年代末80年代初的局面就像是一场拔河比赛，“一边是千军万马的农民，一边是干部”。

身为中共中央农村政策研究室主任、国务院农村发展研究中心主任的杜润生，既熟悉农村工作，也熟知党内规则；既可以沟通田野，也可以说服上层。这些合金般的品格组合使他拥有无与伦比的说服力、感召力和协调力，因此成为20世纪80年代制定中国农村改革政策最有影响的核心人物之一。他创造性地提出“家庭承包经营责任制”这一概念，实现了包产到户的合法化。

有一个历史细节值得回味。杜润生主持起草了关于农村工作的连续五个中央“一号文件”，文件中多有“家庭联产承包责任制”“双层经营”等令人费解的名词，一位年轻人对此颇为不解，杜润生告诉他：“小青年啊，不知道厉害，不说‘双层经营’这句话，是要掉脑袋的。”

经济学家舒尔茨有一句名言：一旦有了投资机会和有效的鼓励，农民将把黄沙变成黄金。从1982年连续三年出现了粮食的超速增长，农民收入也有了大幅增长，终于过上了温饱有余的生活。

农民也开始拥有了自己的财产权利。随着农业劳动生产率的提高，农村剩余劳动力不断转移到城市非农产业就业，从这时起，中国农民才挤进了国家现代化的门槛。农村改革的成功，既为全国改革提供了经验，也提供了改革的物质基础。在这个意义上，农村改革是中国改革的真正起点。

五

20世纪80年代中期，杜润生曾向邓小平提出，可否恢复农民协会，作为农民代言人？邓小平说，先看三年，如果三年后，大家都同意，你再提出来，我一定批。但是到了三年的时候，一场政治风波令提议搁浅。

76岁的杜润生也正式退休，告别了“激荡着创造与梦想的改革时代”。他继续以悲悯的目光关注着农民，观察并思考他们的命运。

2008年，因为对农村改革和发展乃至整个经济改革产生了重大影响的“农村家庭联产承包责任制理论”，杜润生获得了首届中国经济理论创新奖。95岁的杜润生在颁奖典礼上说：“家庭联产承包制是农民的发明，我们只是进行了调查研究理论化。”

杜润生曾说道：“我在农村问题上有一条原则：尊重农民，让农民真正解放。”在改革之初，杜润生就提出给予农民“永佃权”。在多数人反对的情况下，他坚持尽可能延长农民的土地承包权，将使用权物权化。在他看来，中国土地制度最终要“由他物权变为自物权”，真正实现“耕者有其田”。

历史往往并不按着人们的良好愿望发展。公有制下的家庭经营激发出了极大的生产力，可是并没有让农民获得完整的所有权，“承包土地的所有权究竟应该归谁”的问题并没有得到解决。在20世纪90年代开始的城市化进程中，这种妥协的土地制度使得农民无权作为土地产权主体平等地参与土地交易，政府则可以轻易地“低价征地、高价卖地”，于是在十多年间就从农民那里拿走了高达20万亿~30万亿元的土地增值收益。

沉重的现实让晚年的杜润生心事浩茫，忧思深广。他认识到，没有用法律形式把土地承包制作为一种产权制度安排固定下来是一大缺

陷，“中国政府惯于用行政系统发布原则性政策指导工作，特别是涉及财产权利的问题，尚待制定法律条文，规范人们的行为，这在市场经济环境下，是非常重要的一项宏观调控内容。忽视这点，就无从建立交往中的信用，否则依森林法则，弱肉强食，不会造成良好的预期和有序的市场。现在农村土地中的许多问题，都与此有关”。

此外，因为户籍等制度的阻碍，上亿农民在城市和乡村之间摆动。城乡收入在20世纪90年代开始拉大，“三农”问题再次凸显。2001年杜润生在一篇文章里痛呼“我们欠农民太多！重新审视‘三农’问题已经到了迫在眉睫的地步”。“截至今天，农民没有自己的组织，政府听不到他们的诉求，”杜润生写道，“工人有工会，要允许农民成立农民协会，使农民依靠它行使已经拥有的权利。”

尽管一生经受磨难，但是在现代化过程中备受苦难的中国农民让杜润生停不下来。这位耄耋老人继续担任中国农民的代言人。他呼吁免除农业税，呼吁破除制造二元体制的户籍制度，呼吁警惕因征地而造成农民流离失所，呼吁“农民有了经济上的自主权，政治上也应有相应的民主权利，要摒弃一切歧视农民的做法，使农民变成有完整权利的公民”，“给农民以国民待遇，将他们从土地和其他约束下解放出来，并不是有些人想象的那么可怕的事情”。

不能成为有完整权利的公民，农民就只能成为现代化的旁观者，甚至成为现代化的牺牲品。早在30年前，杜润生就对刚成立的“中国农村发展问题研究组”的年轻人说：“农民不富，中国不会富；农民受苦，中国就受苦；农民还是古代化，中国就不会现代化！”

中国现代化历程尽管曲折，但是前进的目标已经越来越明晰：通过改革，建立民主、法治的新秩序。就像杜润生所说：“我们需要一个透明的政府，需要一个属于公民的社会，要在政治文明、精神文明、物质文明下把我国建设成为一个现代的文明国家。我国人口多、资源少，但我们需要有民主、有自由，要成为世界的榜样。”

（本文原载于《财经》杂志）

附

中国农村改革之父杜润生：要给农民自由权

农民独立发展的机会还不充分，他们还缺乏充分的市场自由和迁移就业自由，经营的自主权是残缺的。我们正在一步一步地深化改革，希望能尽早走出过渡阶段。农民有了经营土地的自主权，加上市场交易自由，再进一步就是要在政治上充分享受应有的民主权利。

“您现在最关心什么？”杜润生用手指点着《财经》记者写在纸上的问题，一字一顿地念道。

“农民。”他不假思索地回答道。响亮的声音里，可以辨出明显的山西太谷口音。

2011年11月6日下午，在北京医院的病房里，97岁高龄的杜润生面对自己为之奉献了毕生心力的话题，依旧兴致盎然。

“您曾经说，中国要过两大关：民主关、市场关。在您看来，农民的出路在哪里？”记者又在纸上写道。

杜润生用笔在“民主关”“市场关”之后写下了三个字：自由关。“要给农民自由权，”杜润生说，“没有自由不行啊。”

作为中共党内最资深的农村问题专家之一，农村改革重大决策参与者和亲历者，杜润生被誉为“中国农村改革之父”。

在90岁生日的聚会上，面对众多弟子，杜润生曾经坦言：“我现在脑子里面有两个待解决的重大问题，放心不下。”两个问题都与农民息息相关：第一个是怎样减少农村人口，第二个是农民缺乏自己的代言人。

55年前，因为在农民合作化问题上跟不上毛泽东的步伐，时任中央农村工作部秘书长的杜润生，和部长邓子恢一起受到批判，直至被贬官，离开“农口”。

31年前，重返“农口”工作的杜润生成为“农村改革的参谋长”，在中国农村改革中发挥了不可替代的重要作用。

21年前，杜润生离开了工作岗位，但他一如既往地关注农村，念兹在兹的仍然是农民。

2001年，他为《我向总理说实话》一书作序时，大胆直言，“我们欠农民太多”！他建议：“宪法要加上一条：中国的公民有迁徙的自由。城市不论大小都要向农民开放，让他们可以在城市安家落户。”

即使是10年后的今天，这段话仍然振聋发聩。怎样保证农民的自由选择权，已经成为中国新一轮城市化的关键所在。假如农民没有自由权，即使“出发点”良好的改革之举，也有可能蜕变为“恶政”。

就此话题，《财经》记者曾数次采访杜润生，形成了以下对话。

尊重农民，让农民真正解放

20世纪80年代，您是中国农村改革政策制定的核心人物之一，为农村改革做出了重要贡献，很多人认为您是“中国农村改革之父”。

要说中国农村改革，那是从上到下无数人努力的结果，尤其要归功于农民自己的创造精神。我一个人的贡献是有限的。而且，许多问题的认识也有一个过程。我一生都重视调查，大部分时间都是在颠簸的路上度过。实践是一个大学校。我的思想从来是在农民的自发行

为、地方的选择和历史经验的教育下逐步形成和变化的，绝非先知先觉的“一贯正确”。

我主要是做两件事：一是说服、鼓吹，做了些推动改革的思想工作；二是联系上下内外、淡化矛盾，保证改革顺利、平滑地进行，因为农村改革的最大阻力来自意识形态，来自人们的思想。

在您的带领下，“农口”形成了一个研究团队。今天，团队中的许多人已经成为中国改革的中坚力量。

“农口”有一个好的传统，有一支好的团队，有老年、青年，一大批战斗力较强的人才，王岐山、陈锡文、王小强、周其仁等年轻人组建了农村发展研究所，做了大量工作。我们和其他部委关系也很好，相互配合得很好。省一级同样协同一致，我们这个团队，自上而下，人员众多，容易取得共同语言：就是大家都愿意为农民服务，做农民的代言人。

如果说，过去农村工作还搞得不错，首先是有中央的领导，依靠我们这个团队。我不过是这个团队的一个“符号”，人们说你对农业战线有贡献，实际是指大家的贡献，个人还能做多少事？人们表扬我，实际上是表扬这支团队，我自己心里明白，不过当这个“符号”我也很高兴。

您在农村改革中坚持的原则是什么？

我在农村问题上有一条原则：尊重农民，让农民真正解放。

改革开放30年来，虽然公有土地家庭联产承包制提高了农业生产能力，但是质疑的声音一直存在。前些年，有些人认为它不

符合社会主义公有制，想恢复20世纪50年代合作制；近几年，另外一些人则认为，在市场经济中农民势单力薄，出路在于集体化。您怎么评价这些观点？

80年代初期，家庭联产承包责任制取代人民公社制，变革后连续几年的农业生产高速增长，暂时平息了政界和学术界对于包产到户的争论。但当时无论是这一变革的支持者，还是反对者，并没有在理论上相互说服，仍存在一些认识上的分歧。

例如，80年代末，农村粮食生产由于调整结构而导致粮食产量徘徊不前，就有人向中央领导反映问题，提倡恢复50年代的合作制，这引起中央领导层的争论，万里、田纪云据理力争，中央新上任的主要领导人也对原来行之有效的农村政策予以肯定，才平息了一场争论。

可是，认识上的分歧仍然存在，尤其是在什么是社会主义的问题上，仍然存在模糊认识。如果得不到澄清，这些模糊认识会一直影响我们的现在以至未来。

对于什么是社会主义社会，马克思、恩格斯不同意描画具体的蓝图，只给出概括性描述，对于在生产力相对落后的国家如何建立共产主义，只能是在实践中摸索，只能把实践作为检验真理的唯一标准。

新中国成立后在农村推行的农业集体化、人民公社，实践的结果引起人为饥荒。而公有土地家庭承包制在短短几年就解决了人民的吃饭问题，孰优孰劣，不是一目了然吗？

在社会主义初级阶段，家庭经营是应该受到肯定和维护的农业经济形式。国家应该有一系列保护农民权益的政策，走出“负保护”。必须提高城市化水平，扩大就业机会，大量外移农村劳动力。政府应腾出资金，加强农业基础建设和文化教育科技事业，适度扩大经营规模，逐步走向土地资本化、技术现代化之路。

给农民自由权

在您看来，现行的土地承包责任制主要存在哪些问题？

主要有三个问题。

第一，承包土地的所有权究竟应该归谁，是生产队，是村委会，还是乡镇？不明确。

第二，土地分割得非常零碎。土地改革时基本上是“中间不动两头平”，现在则是通通都动，平均的程度超过当年的土地改革。好处是提供了起点公平，实现了公平竞争，初始资源的公平配置，减少了改革中的矛盾。所提出的新问题、新任务，就是如何能保持土地的流动性。

第三，法律保障不足，没有用法律形式把土地承包制作为一种产权制度安排固定下来。当然，只有法律，而没有强有力的、拥有独立审理权力的司法执法机构和民间法律咨询服务组织，也算不上是法治国家。文化程度发展不平衡的农村居民应该是法律保护的重点对象。中国政府惯于用行政系统发布原则性政策指导工作，特别涉及财产权利问题，尚待制定法律条文，规范人们的行为，这在市场经济环境下，是非常重要的一项宏观调控内容。忽视这点，就无从建立交往中的信用，依丛林法则，弱肉强食，不会形成良好的预期和有序的市场。现在农村土地中的许多问题，都与此有关。

您所说的问题就是现在的“三农”问题吧？农民多年收入增长缓慢，城乡收入差距越来越大，成为中国发展的一大问题。

产生“三农”问题的原因很多。农民独立发展的机会还不充分，他们还缺乏充分的市场自由和迁移就业自由，经营的自主权是残缺

的。我们正在一步一步地深化改革，希望能尽早走出过渡阶段。农民有了经营土地的自主权，加上市场交易自由，再进一步就是要在政治上充分享受应有的民主权利。

这首先体现在进一步扩大村民自治，乡镇干部通过直接民主选举产生。其次农民还应该有自己的团体。如果地方政府乱收费，或者有其他侵犯农民利益的行为，农民应具有谈判和自我保护的组织，有自己的代表或代理人。

现在中央高度关心减轻农民负担，新闻界也在替农民说话，但是农民没有自己的代表与政府直接对话。

长期以来，我们的户籍制度限制农民流动，但不让农民流动是不可能的。现在农村有两亿多剩余劳动力，需要转移到城市，一方面在城市就业，变成城市居民；另一方面，农村人口减少了，每户的土地经营规模就会扩大到几十、几百亩，劳动生产率就会提高，科技含量就会逐步增加。总之，农民有了经济上的自主权，政治上也应有相应的民主权利，要摒弃一切歧视农民的做法，使农民变成有完整权利的公民。

使农民变成有完整权利的公民，就是给农民完全的国民待遇。

这是应该的。农民是中国共产党的可靠同盟军，他们付出五六十万人的生命，换来中华人民共和国的建立，这是第一条大功劳。第二条，中国农民用占世界7%的耕地，养活了占世界20%的人口，外国人都说这是个奇迹。中国农民对土地利用得非常好，用有机肥把土地保养得很好，产量高，现在南方的土地亩产粮食1吨多，中国农民的创造性是了不起的。

我们爱护国家，首先要爱护老百姓，特别要爱护农民。改革取得了令人瞩目的成就，但还有巨大的潜力，要进一步使农民走出封建社会和自然经济残余的阴影。

我们提倡家庭经营，就是要使农民成为独立的商品生产者，能够自主地与社会交往，自负盈亏、自求发展，在市场经济的条件下，形成一种自主权联合。

过去集体农庄式的联合，只有联合，没有自主权，或自主权不充分。农民应该既有自主权，又能相互合作，共同抵御自然灾害的侵袭，共同参与市场的竞争，避免孤军作战，弱肉强食。这个过程就是先让农民具有独立性，变成“自由人”，最后形成“自由人”的联合。

我现在脑子里面有两个待解决的重大问题，放心不下：第一个是怎样减少农村人口，组织好农村人口的转移，如何能够在21世纪的中期，转移出去两亿左右的农民，使农民取得完全的国民待遇。现在有近亿人在城市与乡村之间摆动，城市要把这些人安排好。第二个是农民缺乏自己的代言人。全世界的经验，最好建立农民协会。20世纪80年代中期我曾向邓小平提出，可否恢复农民协会，作为农民代言人？小平说，你的这个意见很重要，我要考虑。先看三年，如果三年后，大家都同意，你再提出来，我一定批。但是到了三年的时候，风波来了，顾不上这件事了。2003年我90岁生日时说，我希望在15年内解决这个问题。现在七年过去了，只剩下八年时间了。

由于农民不能恢复成立农会，也由于城乡二元体制的存在，使得农民很难有力量抵制来自权力的侵害，所以有人说农民其实是这个社会的二等公民？

“二等公民”的说法是不确切的，但反映了部分真实存在，值得关注。林肯在签署《解放黑奴宣言》后，有人问他：你怎么敢将成千上万的黑奴从奴圈里解放出来呢？你不怕天下大乱吗？林肯很平静地回答：政治家做很多事情需要的仅仅是勇气而已。可怕的是对一些不确定性的恐惧。给农民以国民待遇，将他们从土地和其他约束下解放出来，并不像有些人想象的那么可怕。

作为一代改革家，您对中国改革有什么希望？

我不是改革家，只是个改革者吧。我认为，中国改革要过两大关，一是市场关，一是民主关。市场关很明确，过民主这一关比过市场关还麻烦，弄不好就带来政治波动，可能会动乱。但反过来说，不搞民主，就不会乱吗？可能出现权贵资本主义，可能有更大的动乱。民主在有利于稳定的前提下，在法制的约束下进行，才是最好的选择。改革是时代潮流，要让全国人民在改革的浪潮下生活，在社会主义民主制度下生活，在社会主义市场竞争下生活。

对中国农民来说，除了市场关、民主关，还有自由关。要给农民自由权，没有自由不行。

（附文原载于《财经》杂志）

第二章
中国改革的两条主线

重温推进改革开放的“宣言书”

石仲泉（中共中央党史研究室原副主任）

1992年1月18日至2月21日，邓小平先后赴武昌、深圳、珠海和上海等地视察，沿途发表了重要讲话，即“南方谈话”，深刻回答了我国改革开放中的一些重大问题，被称为新时期推进改革开放和现代化建设的又一个思想解放的“宣言书”。今天，重温邓小平“南方谈话”的思想，对于我国继续推进改革开放具有重大的现实意义。

南方谈话是邓小平理论将马克思主义发展为一个“新阶段”的标志性著作

党的十五大指出：邓小平理论把对社会主义的认识提高到新的科学水平，开拓了马克思主义的新境界，“是马克思主义在中国发展的新阶段”（《十五大以来重要文献选编》上册，第10页）。2002年纪念邓小平南方谈话发表10周年时，我撰文论述了邓小平理论怎样抓住“什么是社会主义”和“怎样建设社会主义”这个根本问题，提出了哪些理论创新将马克思主义发展为一个“新阶段”，并将这个“新阶段”解读为一个既区别于苏联社会主义模式，又不同于马克思、恩格斯的社会主义设想，是科学社会主义理论的一个新形态；文中提出南方谈话是邓小平理论将马克思主义发展为新阶段的标志性著作。

十几年过去了，以邓小平理论为本源理论，党中央提出中国特色社会主义理论体系。这样，中国特色社会主义理论体系也成为马克思主义在中国发展的新阶段，即科学社会主义理论在中国发展的新形

态。这个新的科学社会主义观的内涵很多，从邓小平理论、“三个代表”重要思想，直至科学发展观，都对马克思主义基本理论有许多创造性发展，但这些理论创新的最突出的代表则是社会主义市场经济理论。而我们党之所以能提出社会主义市场经济这个崭新的思想，则是由于南方谈话首次正式公开地提出了社会主义可以搞市场经济。南方谈话是建立社会主义市场经济体制的理论基础，具有很强的政治感召力。

为什么说南方谈话是建立社会主义市场经济体制的理论基础

按照过去对马克思主义的传统理解，社会主义只能实行计划经济，不能实行市场经济。若要鼓吹市场经济，就是离经叛道，企图走资本主义道路，搞资产阶级自由化。不必说20世纪前期至改革开放以前国内外对社会主义能否搞市场经济的探索都被斥责为修正主义而遭到严厉批判；就是在邓小平发表南方谈话前一个时期，尽管学界对此进行了深入探讨，但媒体宣传中却将此视为禁区。邓小平本人自1979年始就在小范围谈论计划与市场的关系，研讨社会主义能否搞市场经济的问题，前后达十四五次之多（不过，他在小范围所谈论的观点在南方谈话发表之后才对外公开），认为社会主义和市场经济之间不存在根本矛盾，“我们必须从理论上搞懂，资本主义与社会主义的区分不在于是计划还是市场这样的问题。社会主义也有市场经济，资本主义也有计划控制”。“不要以为搞点市场经济就是资本主义道路，没有那么回事”，两者都是手段，市场“为社会主义服务，就是社会主义的”（《邓小平文选》第3卷，第364页、第203页）。在1992年南方谈话中，他更加明确地强调：“计划多一点还是市场多一点，不是社会主义与资本主义的本质区别。计划经济不等于社会主义，资本主义也有计划；市场经济不等于资本主义，社会主义也有市场。计划和市场都是经济手段。”并且，他还指出：“社会主义要赢得与资本主义相比较的优势，就必须大胆吸收和借鉴人类社会创造的一切文明成

果，吸收和借鉴当今世界各国包括资本主义发达国家的一切反映现代社会化生产规律的先进经营方式、管理方法。”（《邓小平文选》第3卷，第373页）这样，根据邓小平对社会主义和市场经济关系的认识，党的十四大正式提出社会主义市场经济理论。在此后20年里，党中央不断总结改革开放和社会主义现代化建设的实践经验，使这个理论愈益丰富和完善。因此，南方谈话成为建立社会主义市场经济体制的理论基础。

如何认识南方谈话在建立社会主义市场经济体制中的作用

邓小平是政治家、战略家，是改革开放和社会主义现代化建设的总设计师。他发表南方谈话时，尽管从领导岗位上退下来了，但仍然关心、思考党和国家大事，“以自己的国家利益为最高准则来谈问题和处理问题”（《邓小平文选》第3卷，第330页）。他的权威仍然对我们党和国家发挥着巨大影响。社会主义能否搞市场经济，既然关系到社会主义能否赢得与资本主义相比较的更大优势，关系到中国特色社会主义的前途和命运，那么他在经过长期思考而有了明确结论后，就不能不表明坚决的态度。改革开放后，他的许多谈话都是斩钉截铁、毫不含糊的。例如，党的十三大关于“国家调节市场，市场引导企业”的经济运行机制的论述，实际上是社会主义市场经济思想的雏形。一个时期有一种舆论要否定十三大。对此，他明确表示：十三大报告是经过党的代表大会通过的，一个字都不能动。十三大制定的路线不能改变，谁改变谁垮台。

在南方谈话中，邓小平再次强调：不坚持社会主义，不改革开放，不发展经济，不改善人民生活，只能是死路一条。基本路线要管一百年，动摇不得。“说过去说过来，就是一句话，坚持这个路线、方针、政策不变”，“谁要改变三中全会以来的路线、方针、政策，老百姓不答应，谁就会被打倒”。他还指出：“证券、股市，这些东

西究竟好不好，有没有危险，是不是资本主义独有的东西，社会主义能不能用？允许看，但要坚决地试。”（《邓小平文选》第3卷，第370页、第371页、第373页）邓小平这样鲜明的态度，无疑为在一线工作的中央领导人壮了胆，解除了他们的许多顾虑。起草党的十四大报告征求他对经济体制改革采用哪种方案的意见时，他毫无保留地赞同实行社会主义市场经济的方案。因此，南方谈话实际上发挥了政治感召的巨大作用。

建立社会主义市场经济体制及努力发挥市场经济的正面效应，是我国创造奇迹的重要因素

邓小平在20世纪80年代中期就讲，我们把改革当作一种革命，“改革是中国的第二次革命”（《邓小平文选》第3卷，第113页）。那时这么讲，主要是强调改革的伟大意义，提高人们对改革的觉悟。在南方谈话中，邓小平进一步从理论上阐发了改革对于解放生产力的革命意义。他说：推翻帝国主义、封建主义、官僚资本主义的反动统治，使中国人民的生产力获得解放，所以革命是解放生产力。社会主义基本制度确立以后，还要从根本上改变束缚生产力发展的经济体制，建立起充满生机和活力的社会主义经济体制，促进生产力的发展，这是改革，所以改革也是解放生产力。南方谈话的一个伟大贡献，就是改变了过去只讲在社会主义条件下发展生产力，不讲还要通过改革解放生产力的不完全认识，第一次把社会主义既要发展生产力，还要解放生产力这两个问题讲全了。

南方谈话之所以把问题讲全了，最重要的就是因为公开提出了社会主义一定要搞市场经济这个伟大的理论创新。对改革是解放生产力，邓小平早就有这个认识。农村实行家庭联产承包责任制，是解放生产力；城市企业下放自主权，是解放生产力；建立经济特区，也是解放生产力等。但这些都是局部的，某一个领域或方面的。只有实行从计划经济到社会主义市场经济的转变，才是全局性的。也只有这

样，才能从根本上改变束缚生产力发展的经济体制，建立起充满生机和活力的社会主义经济体制，促进生产力的发展，因而实现生产力的大解放。如果说计划经济对于生产力的发展，如同汽车在普通公路上行驶的话，那么社会主义市场经济对于生产力的解放作用，则犹如汽车在高速公路上行驶，犹如动车在高速铁路上奔驰。它的历史起点则无疑从南方谈话开始，在党的十四大形成全党共识将其作为党的重大决策通过后，党中央陆续制定了社会主义市场经济“50条”等一系列条例、法规，不断在朝着改善和健全社会主义市场经济的体制机制方面做巨大努力。也正因为确立了社会主义市场经济体制，因而2001年我们国家加入了世界贸易组织，加速了我国经济社会的崛起，这是2010年我国在经济总量上超过日本而成为世界第二大经济体的一个重要因素。从1992年确立社会主义市场经济体制算起，不到20年就取得这样令世人惊羡的奇迹，这是邓小平当年发表南方谈话时未曾想到的。创造这样的奇迹，为我们党确立社会主义市场经济体制的重大决策和此后制定的政策，努力发挥社会主义市场经济的正面效应，起了决定性作用。

市场经济负面效应的凸显，主要在于社会主义市场经济体制机制还不健全、不完善

改革，无论古今中外，从来没有百利而无一害的万全之策，总是有利有弊、有得有失，但经过权衡，若利大于弊，得大于失，就应该进行。市场经济体制也是双刃剑，有正面效应，也有负面效应，且负面效应的“杀伤力”不会很小，但是如邓小平所说，有办法克服，可以抵御。我们国家为什么要在市场经济前面加上“社会主义”四个字，称之为“社会主义市场经济”？就是为了坚持社会主义方向和发挥社会主义核心价值观念的导向作用。一方面使其正面效应得以充分发挥，最大限度地解放生产力和发展生产力；另一方面使其负面效应受到最大的遏制，将其消极作用限制到最低程度。所以，“社会主

义”四个字，不是可有可无的形容词，或点缀作秀的虚语；而是牢牢地套在市场经济头上的“紧箍咒”，起约束负面效应的抵御作用。

纵观我国发展社会主义市场经济20年的情况，尽管对限制市场经济的负面效应做了巨大努力，出台了一个又一个的措施，但政策的制定往往滞后，社会主义市场经济体制机制的不健全、不完善，制度漏洞太多，使下面的“对策”化解了上面的不少政策，因而其消极作用没有得到有效遏制。这集中表现为“四大失衡”：一是权力失衡，钱权交易，一些官员腐败；二是分配失衡，贫富差距过大，相关政策没有使先富者很好地带动未富者，有产生两极分化的潜在危险；三是社会心理失衡，人身安全和食品安全等问题使人们的心里感到缺乏保障；四是生态失衡，一些地区的土地和矿产资源没有得到有效保护，自然生态破坏严重，生活环境污染的治理缺乏力度。这些问题的凸显，虽然是市场经济负面效应发酵的结果，但绝不能因此就否定实行社会主义市场经济的决策。这是因为：

第一，实行社会主义市场经济是发挥社会主义制度优越性，走富裕和繁荣之路的必然选择。邓小平指出：“我们发挥社会主义固有的特点，也采用资本主义的一些方法（是当作方法来用的），目的就是要加速发展生产力。在这个过程中出现了一些消极的东西，但更重要的是，搞这些改革，走这样的路，已经给我们带来了可喜的结果。中国不走这条路，就没有别的路可走。只有这条路才是通往富裕和繁荣之路。”（《邓小平文选》第3卷，第149页至150页）

第二，社会主义市场经济体制机制的健全和完善有一个历史过程。资本主义发达国家健全和完善市场经济体制机制经历了至少200年，我们国家才只有20年。期盼在短时期健全和完善社会主义市场经济体制机制，这个愿望很好，但要在短时期完全消除其负面效应，恐怕不现实。

第三，这与不少人忽视套在市场经济头上的那个“紧箍咒”——“社会主义”有密切关系。忽视了它，在发展社会主义市场经济时就不可能牢牢地坚持市场经济的社会主义方向和发挥社会主义核心价值观念的导向作用。因此，进一步健全和完善社会主义市场经济的体制机制，加强堵住各种漏洞的制度建设，牢牢地坚持市场经济的社会主义方向和发挥社会主义核心价值观念的导向作用，是一个具有决定意义的重要环节。

坚持社会主义市场经济的社会主义方向，必须反对片面追求个人、群体和集团的利益最大化的倾向

“义”与“利”，历来是中华民族处理人际关系、个人与社会关系、个人与国家关系的一个重要问题。是以有益于社会和国家的“义”为先，还是以满足个人私欲的“利”为先？这一直是区别善与恶、高尚与低劣的一个重要标尺。市场经济的负面效应就是无限追求利润的最大值，是个人利益和与个人相关的集团利益第一。有如前述，我们国家所以强调实行的市场经济是社会主义的市场经济，就是要像套在孙悟空头上的那个“紧箍咒”一样，使市场经济为社会主义服务，约束其背离社会主义价值观念的负面效应，但是，不少人对这个“紧箍咒”很不以为然。如邓小平所说：“很多人只讲现代化，忘了我们所讲的现代化是社会主义现代化。”（《邓小平文选》第3卷，第209页）同样的，对于社会主义市场经济，他们也只讲市场经济，忘了我们讲的市场经济是社会主义市场经济，去掉了市场经济头上的那个“紧箍咒”，任其负面效应危害社会。他们只看到市场经济就是追求利润的最大值和利益的最大化，根本不管我们所实行的市场经济姓什么，把套在其头上的那个“紧箍咒”抛到了九霄云外。什么“为人民服务”、“以人为本”、社会诚信、国家利益至上等等，在他们的头脑里根本没有这些观念。为了无限追求利润的最大值和利益的最大化，什么坑蒙拐骗等各种手段无所不用其极。没有了那个“紧箍咒”，正如马克思在《资本论》中讲资本的原始积累时引述的一段评

论所说：资本一旦有适当的利润就会胆大起来。如果有10%的利润，它就会开始活动；有20%的利润，它就活跃起来；有50%的利润，它就铤而走险；为了100%的利润，它就敢践踏一切人间法律；有300%的利润，它就敢犯任何罪行，甚至冒绞首的危险。现实社会中的那些不法分子不正是这样吗？！只要有资本存在，不管在什么社会，其运行规律就是如此。在我们国家，实行市场经济，如果不套牢社会主义的“紧箍咒”，市场经济负面效应的走向也会如此。

长期以来，不能说对这种现象没有任何认识，也不能说对这样的犯罪行为没有打击和惩治。但是，思想顾虑重重，严惩的力度不够，这是不争的事实。否则，就不会遏制不住，造成那么大的危害。因此，发展社会主义市场经济，坚持市场经济的社会主义方向和发挥社会主义核心价值观念的导向作用，在努力健全和完善其体制机制，堵塞各种制度漏洞的同时，必须旗帜鲜明地反对片面追求个人、群体和集团的利益最大化的倾向，要用大道理管小道理，用正道理管歪道理。

加大力度继续推进政治体制改革是不能回避的，也是绕不过去的

邓小平早在1980年就提出政治体制改革问题，此后他不断强调经济体制改革不能孤立地进行，单纯地进行经济体制改革，不同时进行政治体制改革，原有政治体制存在的严重弊端不能消除，经济体制改革也很难坚持下去。这是因为我国原有体制的一个重要特征，是经济体制与政治体制是连为一体的，旧的计划体制是依靠高度集中的政治权力运用行政手段来管理经济社会的运转的。要改变计划经济模式，建立社会主义市场经济体制，就不能不改革原有的某些政治体制，从而达到解放生产力、发展生产力的目的。从这个意义上说，政治体制改革对于经济体制改革的成功与否，具有决定意义。因此，自20世纪80年代以来，我们党和政府就在不断推进政治体制改革。

但是，政治体制改革是一项异常艰巨复杂的大工程。它牵扯的面既广且深，涉及许许多多人的利益，处理不好，社会震动大，影响政治稳定。邓小平多次指出：政治体制改革“这个问题太困难，每项改革涉及的人和事都很广泛，很深刻，触及许多人的利益，会遇到很多的障碍，需要谨慎从事”；“要先从一两件事上着手，不能一下子大干，那样就乱了。国家这么大，情况太复杂，改革不容易，因此决策一定要慎重，看到成功的可能性较大以后再下决心”。（《邓小平文选》第3卷，第176页，第177页）自20世纪90年代以来，党中央推进政治体制改革，先易后难，进行了诸如行政体制、干部人事制度、司法监察制度、国家机构的精简与调整等方面的改革，取得了不少阶段性的成果。这个思路是正确的。在我看来，文化体制改革和社会体制改革等，也体现了这个思路。从一定意义上说，这些改革既对健全和完善社会主义市场经济的体制机制起重要促进作用，也在为继续推进政治体制改革做重要准备。

有一种看法认为，目前我国进行文化体制改革是为了替代进行政治体制改革，这是没有根据的。因为：一是政治体制改革一直没有停止过，不存在没有改革的问题。二是文化体制改革为政治体制改革做某种准备，但代替不了政治体制本身的改革，两者的内容根本不同。

但是，对于那些对继续推进政治体制改革有顾虑的人也不能不说，继续推进政治体制改革是不能回避的，也是绕不过去的。因为发展社会主义市场经济，不单纯是经济体制问题，它与我们国家的政治体制密切相关。目前市场经济负面效应的凸显，与我国政治体制现状存在的弊端的关系太密切了。上述“四大失衡”，最根本、最危险的是权力失衡。权力过分集中，是部分官员贪污腐败的一个体制性原因。这个问题解决了，其他问题都好解决。这个问题解决不了，其他问题只会愈演愈烈。因此，加大力度，继续坚持不懈地进行政治体制改革，不仅是健全和完善社会主义市场经济体制机制的需要，也是中

国共产党保持先进性，巩固执政基础和执政地位，使国家长治久安的需要。

继续解放思想，是深化改革、不断推进中国特色社会主义向前发展的关键

在20世纪，邓小平发表了两个思想解放的“宣言书”。第一个是被称为十一届三中全会主题报告的《解放思想，实事求是，团结一致向前看》讲话。它既是开辟建设中国特色社会主义新道路的伟大指南，也是对由真理标准问题大讨论引发的思想解放运动所做的深刻总结，是我们党面向世界启动改革开放和社会主义现代化建设事业的思想解放的“宣言书”。第二个就是南方谈话。20世纪80年代末90年代初，中国面临又一个重要历史关头，人们产生了许多思想困惑。南方谈话关于社会主义的计划与市场、改革的姓“资”姓“社”、政治倾向的“左”与右，以及社会主义本质论等重要理论观点，改变了长期束缚人们的陈旧观念，使人们对社会主义的认识获得了一次大解放。它既坚定了人们对社会主义的信念，也坚定了人们坚持改革开放的信心。它引发的思想解放之深刻程度，凡是经历过的人都会有深切感受。就其对改革开放以来的历史所产生的影响看，其思想解放的震撼力如同前一次那样巨大。如果说前一次思想解放释放的能量的一个重要结果是使十一届三中全会开辟了我国社会主义历史的新时期的话，那么南方谈话引发的思想解放的巨大能量之一，则是使此后的历史发展成为社会主义新时期的一个新阶段。从这个意义上说，它是我们党把中国特色社会主义事业推进到新阶段的思想解放的“宣言书”。

如果说南方谈话思想解放的一个最重要的直接成果是推动了社会主义市场经济体制建立的话，那么它在20年后应当是继续深化改革特别是政治体制改革的“推进器”。邓小平指出：“改革开放胆子要大一些，敢于试验，不能像小脚女人一样。看准了的，就大胆地试，大胆地闯。”“没有一点闯的精神，没有一点‘冒’的精神，没有一股

气呀、劲呀，就走不出一条好路，走不出一条新路，就干不出新的事业。”（《邓小平文选》第3卷，第372页）当今，我国有许多老百姓感受到的是在政治体制改革方面迈的步子不太大。这是否与邓小平讲的缺乏那么“一股气呀、劲呀”有关系呢？这个问题值得思考。胡锦涛同志在庆祝中国共产党成立90周年大会上的讲话中指出：“社会主义民主法制建设与扩大人民民主和促进经济社会发展的要求还不完全适应，社会主义民主政治的具体制度方面还存在不完善的地方，在保障人民民主权利、发挥人民创造精神方面还存在不足。”怎么解决这些问题？我以为，首先要解放思想，只有思想解放了，一些顾虑消除了，在制订具体方案时才会有一些大的举措。又如邓小平说的：“看对了，搞一两年对了，放开；错了，纠正，关了就是了。”“怕什么，坚持这种态度就不要紧，就不会犯大错误。”（《邓小平文选》第3卷，第373页）只要有了这种精神状态，只要坚持这种态度，我们的改革，包括政治体制改革在内的改革就会出现更重要的进展，中国特色社会主义事业就会更加健康地向前发展。

邓小平南方谈话中的若干精辟论断、重要观点

●革命是解放生产力，改革也是解放生产力。

●基本路线要管一百年，动摇不得。

●改革开放胆子要大一些，敢于试验，不能像小脚女人一样。看准了的，就大胆地试，大胆地闯。

●要害是姓“资”还是姓“社”的问题。判断的标准，应该主要看是否有利于发展社会主义社会的生产力，是否有利于增强社会主义国家的综合国力，是否有利于提高人民的生活水平。

●右可以葬送社会主义，“左”也可以葬送社会主义。中国要警惕右，但主要是防止“左”。

●计划多一点还是市场多一点，不是社会主义和资本主义的本质区别。

●社会主义的本质，是解放生产力，发展生产力，消灭剥削，消除两极分化，最终达到共同富裕。

●社会主义要赢得与资本主义相比较的优势，就必须大胆吸收和借鉴人类社会创造的一切文明成果。

●发展才是硬道理。

●中国要出问题，还是出在共产党内部。对这个问题要清醒，要注意培养人，要按照“革命化、年轻化、知识化、专业化”的标准，选拔德才兼备的人进班子。

●学马列要精，要管用的……实事求是是马克思主义的精髓。要提倡这个，不要提倡本本。

（本文原载于《北京日报》）

转型闯关

——中国经济正在经历的第三次改革闯关

管清友（民生证券研究院副院长）

翻开中国改革开放以来的经济史，不禁对改革者们的智慧和勇气肃然起敬。改革是什么？其根本是利益调整。利益调整，就会触动利益集团的奶酪，就会遇到阻力。历史上改革受阻甚至失败的案例比比皆是。改革要想成功，就要下决心冲破阻力，在关键的时点上闯关。关于闯关，逻辑上的论证通常会显得苍白无力，最终促成改革很大程度上要靠领导者闯关的魄力。

自改革开放以来，中国经济曾经历过两次重大改革闯关。

第一次是20世纪80年代末的物价闯关。1984~1988年，中国曾实行了4年的“价格双轨制”，同一商品被分成计划内和计划外两种，前者按照规定的计划价格出售，后者则按照自由的市场价格出售。由于市场价格通常远高于计划价格，于是产生了靠倒卖计划内商品赚取差价的“倒爷”。到1988年时，这种寻租行为已经非常严重，国务院价格监督检查组形容为“无法无天”。

当时，对形势的判断存在分歧。一方面是因为来自体制内的既得利益者的阻力，另一方面是因为担心物价放开之后的失控风险。在这个重要关口，邓小平发表的“闯关论”发挥了关键作用。他要求全党发挥关公“过五关斩六将”的精神，而且可能比关公还要过更多的“关”，斩更多的“将”。

在邓小平的力推之下，1988年3月，物价闯关正式拉开序幕，主要内容是价格双轨制的并轨，让市场决定价格的变化。但是，价格放开之后，市场也丧失了理性。物价上涨的强烈预期很快引发了全国性的抢购潮。根据当时的报道，“人们像昏了头一样，见东西就买，既抢购保值商品，也抢购基本消费品，连滞销的也不放过，电视机有图像就抱，电风扇能转就买，电冰箱有冷气就要”。很快，物价全面失控。中央迫于压力于1988年9月正式宣布调整思路，工作重点转向“治理整顿”。直到1992年之后，价格才基本全面放开。

第二次是20世纪90年代中后期市场化改革闯关。90年代初，南方谈话以后，中国经济已经出现了过热的苗头。货币信贷急剧扩张，M1（狭义货币）增速从1989年底的－1%一路飙升到1993年中的39%，由此引发了严重的经济过热，年通胀率一度高达12.6%。为了缓解经济过热与经济结构失衡的两大矛盾，中央推进结构性改革，调整利益格局，主要内容包括以下几个方面。

首先是顶着巨大的金融风险，推进金融改革。朱镕基亲自兼任央行行长，大力清理三角债，整顿金融机构不良资产，史无前例地关停了广国投和海发行等金融机构，开创了金融机构破产的先例，避免了国家兜底的道德风险。

其次是顶着国企内部的巨大压力，推进国企改革。加快推进国企股份制改革，完善国企的现代企业制度，精简国企人员编制。朱镕基曾强硬表态：“国企只要留1/3的人就够了。”

再次是顶着地方政府的压力，推动财税体制改革。通过分税制改革将财税大权集中到中央，缓解了中央的财政紧张局面，理顺了中央和地方政府的财税关系，有利于调动地方政府积极性，也有利于集中财力解决重大经济问题。

最后是顶着企业、机关员工的反对声音，推进住房体制改革。由原来的行政手段、福利性质、实物分配制度，转变为按劳分配为主的货币分配制度。职工根据自己的经济承受能力，通过向市场购买或租赁住房解决住房问题，满足住房需求。

这次改革闯关，不仅摆脱了90年代初经济过热，实现软着陆，而且还成功经受住了亚洲金融危机的考验。

第三次是当下正在做的转型闯关。目前观察，中共中央、国务院所做的去杠杆、去产能、调结构、促转型会在中国经济史上成为第三次闯关。这次闯关的核心还是利益调整引导资源流向，资源流向引导经济转型。中央所下的这盘大棋，似乎已经初露端倪，至少在经济金融领域的利益调整已经开始。

（1）金融上去杠杆。2013年，中国金融业经历了一场史无前例的“钱荒”。6月20日，作为短期流动性风向标的SHIBOR隔夜拆借利率首次突破10%，达到创纪录的13.4%，盘中一度高达30%，7天回购利率也攀升至历史新高11.2%。这种情况的发生，既有季节性因素，新增外汇占款下降因素，也有银监会8号文、外管局20号文的监管因素。从根本上说，这是央行落实国务院控风险思路的具体体现。以往市场资金价格飙升时，央行通常会进行逆向对冲，这次央行却一反常态，不仅没放水，反而在6月18日和20日连续发行20亿元央票回笼流动性，整周仅投放280亿元。

面对利率飙升、股市暴跌，央行随后发文稳定市场情绪，但同时要求商业银行调整资产负债结构。这次风险警示起到了作用，银行激进表外业务会有所收敛，我猜测管理层甚至做好了中小金融机构破产的心理准备。金融上去杠杆，地方债务的无度扩张才能被遏制，才不至于发生大的金融风险。盘活存量，用好增量，金融支持实体，金融让利实体，才能推动转型。

（2）经济上去产能。产能过剩既有长期的体制原因，也有短期的政策原因。所谓体制原因，表现在两个方面：一是大量国企存在，非市场化行为导致无法去产能；二是地方政府出于政绩等因素的考虑，行政干预属地企业的兼并重组。以往中国经济的产能过剩大多是通过增量吸收的办法解决，即在下一轮经济增长中消化产能甚至继续扩大产能。所谓政策原因，主要表现在此次金融危机之后经济刺激方案导致的严重产能过剩。产能过剩无法通过市场手段解决，市场就无法出清，经济结构就无法调整，中国经济的转型升级版就无法实现。

（3）简政放权。新一届政府做出承诺，要把国务院各部门行政审批事项的1700多项再削减1/3以上。然而，从事无巨细一手抓，到简政放权交由市场，必然触动利益集团，犹如在刀尖上行走，要大胆更需要智慧。国务院推动审批权下放，调整宏观管理思路，容忍经济下行倒逼结构调整，不搞政府性投资刺激，改善对社会组织的管理，触及了改革的核心。简政放权，短期可以稳增长，长期可以调结构。改革会形成预期，塑造经济内生动力，激发民间投资活力。

（4）理顺中央和地方关系。中央和地方关系的调整，核心是财税关系的调整。一是财权事权的重新划分。新任财政部部长指出，未来改革的方向可能是提高中央事权，减少专项转移支付，增加中央支出，由中央财政着重解决全局性的、普遍存在的问题，地方财政主要管理地区性的、信息不对称较强的事务。二是土地财政的改革。正确看待土地财政形成的原因和贡献，规避土地财政的负面影响，改变土地开发模式，避免强制拆迁。三是重新定位国有经济，改革国有企业，解决中央企业和地方政府在收益分配上长期存在的矛盾，并允许地方政府探索国有资产收益服务于本地经济发展的新模式。

事实上，闯关从新领导集体上任之初就已经开始。首先，顶住经济连续下台阶的压力，坚持不搞刺激，以控制政府债务的过度扩张；其次，顶住出口数据恶化的压力，坚决打击虚假贸易套利，以促进资

本向实业渗透；最后，顶住银行流动性紧缩的压力，坚决规范银行理财业务，坚持不盲目放货币，以防止金融风险积累发酵。

如果上述观察成立，那么我对中国经济长远发展抱有信心。短期内，闯关必然付出一定的代价，也是痛苦的。闯关还会涉及更多深层次的制度性变革，如土地制度、汇率制度乃至行政体制。这次闯关能否成功，还需要观察。还是那句话，既然是闯关，要想成功，不仅需要智慧，更需要勇气。

（本文原载于《商业周刊》）

中国改革的两条主线

张维迎（北大光华管理学院教授）

中国过去30年的改革，主要就是两个方面，一是价格的自由化，二是企业的非国有化。那我们走到了什么程度呢？我个人的判断是到1993年的时候，也就是改革的前15年，我们基本上完成了价格的自由化，而改革的后15年，我们基本上完成了国有企业的非国有化的改革。我说的是基本上完成，不是全部完成，就是我们还有好多事情要做。但是在1993年之后，价格改革不再是中国改革的关键，2008年之后，企业改革也不再是中国改革的核心环节。

但是剩下的一些技术性的问题，我们仍然要处理。好比1993年之后，我们仍然有一些价格是国家控制的，要不断地调整；2008年之后，国家仍然持有着好多企业特别是特大型企业的股份，这些股份怎么减持，用多快的步伐，每次减持的幅度有多大，我想这是一个技术性的问题。打一个比方，像1949年10月1日，毛泽东在天安门宣布中华人民共和国成立了，但事实上那时候仗还没有打完，特别是在长江以南，但是毛泽东已经很有把握地说，革命已经成功了。所以我现在判断，中国经济改革到2008年，两大战役基本完成。

首先谈一下价格改革。价格改革的核心就是从政府定价到市场定价这样一个转变。到什么程度呢？大致来讲，以零售业为例，在1978年的时候，97%的零售业的价格都是由政府定的，到了1993年已经有83.8%的价格是由市场决定的；而工业品，在1978年的时候100%的价格由政府决定，到了1993年的时候81%的价格都由市场决定。这是一个非常大的变化。价格改革我们现在谈起来非常轻松，但当时可以说惊心

动魄。价格改革过程中，由于涉及好多的利益关系，比如老百姓每天生活所需的东西都是国家定价的，价格一变化，影响到每个人的生活。还有财政，因为财政收入是与价格相关的，价格变了，财政收入也会变。所以当时价格改革是一个非常复杂的问题。

1984年之前，我们并没有想实行市场定价，当时主导的改革思路是怎么调整价格。我们认为政府是有能力定价的，原来价格不合理，是因为政府没有尊重价值规律，只要尊重价值规律，价格就可以定得合理。但事实上这个思路是行不通的。

到了1984年的时候，价格已经扭曲得非常严重，但是政府一直没有办法把它理顺，所以当时叫经济秩序混乱。在1988年开全国人大会议的时候，据说李鹏总理去向邓小平汇报，邓小平问代表们最关心什么问题，李鹏说最关心价格，邓小平决定搞“价格闯关”。但是“价格闯关”决定做出之后，引起了普遍的社会抢购，银行的存款大幅度下降。这时候中央就有点害怕了，停止了价格改革，搞三年治理整顿。

三年治理整顿期间，在价格方面没有大的作为，甚至走了一些回头路，把原来放开的价格又给它收起来。但到了1992年，邓小平南方谈话之后，大部分价格全给放开了。这就是我刚才说的，经过15年历程，中国的大部分商品从计划定价转向市场供求决定。这是一个非常了不起的成就。

再看一下国有企业的改革，也可以划分为两个大的阶段。第一个阶段是1978~1992年，有两个主要内容：第一是大量的非国有经济的发展，第二是国有企业实行了以扩大自主权、利润留成为主要特点的承包制改革。在1992年之前，我们假定国有企业是可以搞好的。怎么搞好它？我们就给企业更多的自主权，让它利润留成，调动积极性。1993年之后，这个思路完全转变了，我们不再假定国有企业一定能够搞好，事实上开始实行股份制改造这样一条道路。

股份制改造是厉以宁教授最早提出来的一种思路，但到了1993年之后，才变成中国国有企业改革的主导思路。在之后的15年里，经过大体上三个五年，第一个五年就是1993~1997年，基本把县级以下的国有企业都给改掉了，包括一些乡镇企业的产权也明晰了；第二个五年就是1998~2002年，县级以上的一些中型国有企业通过减员增效和企业重组，也改革了；第三个五年是2003年之后，一些特大型的国有企业，像中石油、中移动、中国电信等等，这样的企业都上市了。另外一个方面的重要改革就是银行改革。我们知道四大国有银行已经上市了，它们的股东里边有国外公司、国外银行作为战略投资者。在这个阶段，我们还实行了股权分置的改革。也就是说原来股票市场上的这些企业，一部分股权是不能流通的，是国家持有或者代表国家持有的。在2005年的时候，我们改革了，就是在理论上讲，所有上市公司的股权都是可以流通的。经过这样15年的改革，我们看发生了一些什么样的变化。

我举几个数据。首先看工业总产值。在1978年的时候，国有部门的工业总产值占到了全部工业总产值的80.7%，但到2006年的时候，国有部门的工业产值比重下降到了9.7%，而非国有的已经上升到了90.3%。再看城市就业人口，1978年时，78.3%的城市就业人口在国有部门，而到了2006年的时候，国有部门的就业人口只占到总就业人口的22.7%，非国有部门就业人口上升到了77.3%。国有工业企业的数量，改革开放初期我们有8万多家国有企业，但到2006年，国有以及国有控股企业的数量降到了2.5万家。国有企业职工的数量，1978年的时候全国有将近6000万左右，到1992年达到了顶峰，将近8000万，而到2006年，已经降到2600万左右，也就是经过30年改革，国有企业职工的数量不到改革开放前的一半。

国有企业改革从1992年之前在保持国有企业的前提下改革，转向1993年之后的非国有化，这背后的逻辑是什么呢？

简单地说，就是1992年之前放权让利的改革表明，我们所有要解决的问题都没有解决。要政企分开，其实政企没有分开，要企业自负盈亏，企业仍然不可能自负盈亏。20世纪90年代早期有一个典型的例子就是山东诸城的改革。那里有个市委书记，叫陈光，他把当地的一百几十家国有企业都给卖了，或者甚至送给别人了——因为有些企业亏损，资不抵债，没人要，他就送给别人。他得了一个称号叫“陈卖光”。

国有企业最后走的这条道路，是国有企业的困难导致的。特别是亚洲金融危机之后，国家银行再不敢给国有企业继续提供所谓的“安定团结贷款”。在这种情况下，只好用另外的方式来解决国有企业的问题，包括让国有企业上市，包括出售国有企业。经过这样15年的改革，国有企业改革的基本任务已经完成，剩下的就是技术性的问题。好比我们几大银行，现在国家持有70%以上的股份，未来如果需要，国家随时可以减持这些银行的股份，那就是一个技术性的问题。

谈中国的两大改革，我们不能忽略了另外一项重要的变化，这就是非国有企业的崛起。如果没有非国有企业的崛起，价格改革不会那么成功，国有企业改革也不会那么成功。因为如果没有非国有企业，就没有人接手国有企业减员增效释放出来的资产和劳动力。

非国有企业的发展更是曲折。在1988年之前，私有企业是非法的。1982年有一个很大的案子叫温州“八大王”，包括什么纽扣大王、项链大王等等，有7人被逮捕判刑，一人逃跑了。原因很简单，他们雇人了，雇人就是私人企业，私人企业是不合法的。1988年之后私有企业合法化，中国经济发展才进入一个新的阶段。

我个人把中国这30年私有企业发展和中国企业家的成长分为三个10年。1988年之前，可以说主要是农民转变的企业家。那时候稍微有门路进入政府和国有企业工作的人，不会去做私人企业。第二个10年，就是1988~1997年这个阶段，由于私有企业合法化，特别是1989年

之后有些人失去了在政府工作的前途，到了1992年邓小平南方谈话，几个事件刺激很多原来在政府、国有部门工作的人离开做私人企业，可以叫第二代企业家。第三代企业家是过去10年以海归和工程师为主的企业家，比如百度的李彦宏、搜狐的张朝阳等等。这三代企业家，可以说推动了我国这30年的经济成长。第一个10年，主要靠制造业和商业，那是农民企业家干的事。第二个10年，主要靠地产和金融，那就是政府官员转变的企业家做的事。第三个10年就是高科技产业，靠海归企业家。没有这三代企业家像接力赛那样传承的话，中国经济不会如此成功。我们谈改革的时候，不要忘记这一点。

我预测，未来的30年，前15年主要是建立一个独立的司法制度，对产权进行更好的保护。因为只有在这种情况下，前30年改革的成就才能得到稳固。然后到了后15年，就可能要改进完善我们的民主选举制度。这样的话，经过60年的改革，中国应该变成一个经济上富强，政治上民主的发达国家。我记得历史学家唐德刚先生讲过一句话，一个大的历史变革，大体需要200年的历史。如果我们从鸦片战争开始的1840年算起，到2040年刚好200年。可以说，从1978年开始的当代改革，是中国历史性转轨的最后60年。我希望，再过30年，当我们回顾中国改革开放的时候，可以很自豪地讲，这60年是我们中国恢复到世界最强大国家地位的时代。

（原文为凤凰卫视《世纪大讲堂》访谈，有删节）

中国道路的实质与真实历程

华生（燕京华侨大学校长）
罗小朋（浙江大学中国农村发展研究院特聘教授）
张学军（华夏认证中心研究院院长）
边勇壮（大华大陆投资有限公司首席经济学家）

历史俯览：螺旋式上升

1988年秋，在改革10年之际，我们在相同的题目下写过一篇长文。文章开头说："改革、开放给中国带来了历史性的变化。这一点现在恐怕很少有人怀疑了。8亿农民开始卷入商品经济生活的历史性变迁，国民生产总值连续10年以年平均9.3%的速度增长，改革开放带来的中国人均福利水平的提高，为中国赢得了国际性的声誉。

"尽管如此（也许正因为如此），中国改革较早地陷入了举步维艰的困境。'英雄时代'过后的解放情绪逐渐被'摸着石头过河'的失落感所代替。西方文化的进入激起了对传统文化的反思甚至厌恶，原有价值评价标准的混乱没有解决，而且似乎加剧了。同时，通货膨胀压力的不断增强，社会腐败因素的恶性膨胀，收入不公平和机会不均等的急剧发展，农民的初步进入造成的社会生活空间令人压抑的拥挤，统统汇成了种种说得清和说不清的社会不满。所有这些都暗示着，中国改革经过10年的匆匆行进，现在正处于一个关键性的历史转折关头。"

针对当时社会上普遍的焦躁情绪，我们总结10年改革的基本战略是正确的，社会主义的改革并未走到尽头，中国的文化并未预先注定

中华民族向现代化转变中将再次经受磨难，中国人只要选择正确的战略转折，就可以避免动乱或停滞的前景，而争取腾飞的前途。

后来的发展表明，历史并不是简单地选择了一个路径，从1989年起，中国经过一个短暂的动荡，稍稍的停滞和迟疑，然后迅速走上了腾飞的大道。

20年过去了，变化天翻地覆，问题似曾相识，但中国人的民族自信心增强了很多，这是不争的事实。与1988年相比，社会没有那样不安和躁动，外部世界倒是变得更不可靠。居安思危，中国人是否已经走出了低中等收入国家动荡和停滞的发展陷阱？过去30年的经济奇迹能否持续，有何变数，原因何在？今后30年的道路，有何选择，制约在哪儿？显然，这些是今天中国人必须思考和回答的问题。

回顾：中国奇迹的真正原因

中国奇迹：分享的经济持续高增长

改革开放30年最大的成就，国内外的观察者都很少有分歧，就是中国持续30年的经济高速增长，使中国从一个人均国民收入199美元的贫困的低收入国家，走到了人均国内生产总值2360美元，迈过了中等偏低收入国家的门槛。同样甚至更加重要的是，这种经济增长，改善了几乎所有人的生活和福利水平，而并不是只惠及少数人。迄今为止，中国避免了许多发展中国家的停滞陷阱，或在经济增长期所出现的那种社会两极化的大规模对抗和动荡。亿万中国农民，在继续保有中国历史上最平均的土地使用和收益权的同时，通过进城打工，普遍显著提高了收入和生活水平。中国人的选择自由和机会，无论对最偏僻和最草根的乡村农民还是对多少得天独厚的各类精英来说，从来没有像今天这样广阔，既超越了历史，也超越了国界，达到了前所未有

的水平，这是改革开放以来中国人的创造力勃发、财富空前涌流的基础和源泉。

原因的探寻与疑问

那么，中国为什么取得了这样的经济奇迹？人们给出了不同的回答。主流的说法是因为中国实行了对外开放，搞了市场经济，界定了产权包括私有产权，从而搞对了激励。这当然很有道理。不过，搞开放式的市场经济的发展中国家太多了，为什么独独中国取得了这样的经济成功？况且要说私有产权界定，许多发展中国家比中国还要彻底得多，搞市场经济也没有那么多框框禁忌，为什么它们几乎很难与中国相提并论？当然也有人说，在东亚模式里中国并非绝无仅有，与经济起飞时期的亚洲四小龙相比，除了规模大，中国也无特别之处。但大国外向型经济成功，本身就是奇迹。同时这种说法隐含着一个未加证明的判断：中国延续了30年的高速增长也会马上结束，因为可比的东亚国家和地区的经济起飞期一般最长也只有20~30年。如果真是如此，那么我们显然面临更大的问题：为什么过去高速增长的动力已经耗尽，我们又将如何面对一个不同时期的挑战？

四轮驱动的中国高速经济

要回答这些问题，我们首先需要找出中国在过去30年经济高速增长同时又使社会普遍受惠的真正原因。在我们看来，这大体上有以下四方面。

一、在确保自我主权的前提下实现了全方位的对外开放，因此充分利用了中国的后发优势和相对比较优势。

对外开放对中国的推动作用并不亚于改革，这是很多人的感慨和共识。从“文革”后中国的极度封闭和与现代经济社会的巨大差距起步，中国人实行了坚决而又有步骤的对外开放。中国进出口贸易的对

外依存度，从只占GDP的10%以下，到65%以上，只是一个标志性的指标。发达国家资金、技术、设备、管理制度与经验乃至各种信息的全面涌入，对当时中国社会所起的振聋发聩的催化作用，无论怎么估计也不会过高。因此，说中国30年的经济奇迹主要得益于利用了后发优势和相对比较优势，肯定没有什么错。同时应当看到，从“文革”后的统治经济和思想禁锢，只经过短短的30年，中国就极大地缩小了与世界发达国家的惊人差距，没有导致自身的迷失、瘫痪、分裂或解体，而是大大地增强了自己的民族自尊心和自豪感，在很多方面已经具备了和发达国家交流和对话的能力，这绝不是一个简单和无保留的开放能够做到的。许多国家开放的程度比中国彻底得多，但结果往往是沦为国际资本纵横捭阖的场所，目睹令人沮丧和难以缩短的差距，陷入无助的内部争斗和自信心与凝聚力的溃散。因此，中国的成功至少包含了两个最重要的机制设计：一个是对外开放特区的陆续设立和发展，使得开放能够既大胆放手又有梯度地扩散和传导；二是本国对经济命脉的垄断和控制，从而保证了对外开放的国家主权和民族利益最大化的导向。

二、坚定然而又是渐进的市场化和有限私有化，提供了持续改善的激励和资源配置，避免了国民经济的家族寡头化和大规模的社会对抗。

中国的市场化改革没有采用激进的“休克”疗法，一下子取消或废止计划体制，而是承认计划经济的现实和存在合理性，采用了放调结合、双轨推进的途径，逐步发展市场经济和转化计划体制，因而避免了许多国家在经济转型过程中的中断、混乱和经济滑坡，保持了一个持续高速发展的增长趋势。市场经济激发了个人和企业的创新能力和满足任何能带来经济收益的社会需求的动力，从而迅速带来了供给充裕、经济繁荣和社会富庶。中国的私有产权的发展也是经历了个体户经济、家庭私有财产的发展、扩大和普遍化，承包经营，股份有限

公司和私营资本经济的渐次发展阶段，使得社会有一个认识、适应和调整的过程。

同时特别重要的是，中国的市场化和私有产权的发展，始终保持了混合经济的形态，就是市场领域、政府干预和调控的领域并存，私有产权与公有产权并存，从而保证了宏观的可控性和稳定性，避免了社会的分裂和对抗。中国一方面允许和鼓励私人资本发展，另一方面又保证国有资本对国民经济关键领域的控制，同时通过废除官员的终身制和世袭倾向以及持续不懈地反腐败努力，比较成功地扼制了中上层政府官员将国有资产大规模转化为私人或家族资本的企图，使国家的经济命脉没有落入家族寡头的手中，避免了国家层面的经济家族化或官商勾结的演变。而这在一个血缘关系传统深厚、法治薄弱的发展中国家，本来是经济自由化过程中最容易出现，从而导致社会对抗和动荡、经济增长中断的陷阱。

三、基于既得的城乡二元化经济结构，通过统分结合的家庭土地承包制度，既改善了农民的境遇，避免了土地兼并，又为工业化和城市化提供了源源不断的廉价劳动供给和土地供给。

在一个落后的农业国中，中国计划经济体制的建立是以城乡隔绝的二元经济结构为基础的，这就是实行了最严格的人口迁移管理和城乡户籍管制制度。中国经济改革的起步，不是去取消或直接冲击这种二元经济体制，而是在农村保存原来集体经济的框架下，引进了家庭土地承包制度，实现了中国历史上最平均的土地使用权和收益权，从而迅速地解决了在一个发展中国家的农业生产中的经济激励问题，大大提高了占人口绝大多数的农民的普遍福利水平。联产承包责任制的更大意义是它解放了原先被计划体制和集体生产方式所禁锢的农村劳动人口，从而诱发了一系列始料未及的连锁反应。

首先，在解决了温饱问题之后，农民迅速从边际投入的收入接近于零的单纯粮食生产向边际收益更高的经济作物和养殖业等农副产业

转移投入；其次，创办乡镇企业，向离土不离乡的非农产业转移；再次，出现了全面向城市和工业转移的农民工劳动大军。农民工逐渐成为中国工人阶级的主体，既极大地冲击和动摇了原本僵化的国营企业的用工制度，又为工业化和城市化提供了源源不绝的廉价劳动供给。二元经济结构的存在和延续，包括数以亿计的农民工在工业和城市中的很少保障的非正规就业，和统分结合的家庭承包制提供的务工农民在家乡有一小块均分地的安全保障相配合，极大地降低了工业化和城市化的成本，造成了世界上最自由的竞争性劳动力市场。政府垄断征地使城郊土地改变用途的级差地租主要落到了城市政府手中，这样就为城市的迅速扩张和升级提供了财政来源。显然，劳动力的解放和自由流动，很少保障的非正规就业，作为最终保障的均分承包土地，垄断的城市化和工业化低价征地，是中国经济30年高速增长的最重要源泉之一。

四、中央集权下的财政分灶吃饭和地方竞争。

中国作为一个幅员辽阔、人口众多、发展极不平衡的大国，中央和地方的关系有史以来就是制约中国经济和社会发展的核心要素之一。1949年中华人民共和国成立以来，在中央和地方的关系特别是权力划分上，也是多次拉锯和反复。中国的改革开放，就是从放权让利开始，从大一统计划经济的一个大灶吃饭，改为分灶吃饭，中央和地方之间也是从1980年起，就“划分收支、分级包干”，其间几经变动，包括1994年在按照1993年中央和地方分成基数的基础上，实行不同比例的分税制，保证了中央财政收入的稳定增长、分成规则的透明性和稳定性，但中央和地方各级政府之间分灶吃饭则是改革以来一以贯之的大格局。

由于中央政府垄断了货币证券发行权和政府发债权，在中央给定的规则之下和之外，千方百计地组织地方政府掌握的其他全部可能的资源和增加财政收入，成为各级地方政府谋求发展的唯一途径。在以

经济建设为中心和发展是硬道理这个改革开放总方针指引下，各级地方政府在一定程度上成为一个地方有限责任公司，统筹调动和配置地方各种资源，包括与上级政府及部门讨价还价、争取更多垂直资源。创造更有利于资本流入的外部条件，使用更有吸引力的财政税收返还和土地优惠，成为地方政府招商引资的主要手段。这样，在私人资本和外部资本以及劳动都自由流动的条件下，形成了独具特色的地方竞争。中央政府对统一市场的维护和对地方封锁的抑制，地方政府对外来资本的渴望，以及地方市、县一级政府的国企已经很少且一般退出了竞争性领域，大大削弱了地方竞争中的地方垄断和地方保护。地方所有制主导的资源整合与自由流动的劳动资本的组合，在一定程度上成为私人资本发育和规范不足的产权替代，它在丧失一部分效率的同时，又以规模经济和公平效应进行了补偿，从而使中央集权、统一市场下的地方竞争，成为推动中国经济增长的重要动力。

由此可见，中国30年的经济高速增长和社会发展，既不是简单模仿移植别人现有模式的结果，也不是其他国家经济体能够复制的普遍模式。

反思：中国道路的实质与真实历程

以实践理性探索改革开放的彼岸

基于以上几方面特点的中国道路的本质是什么？是如有些人认为的那样，这是中国模式或称北京共识存在的成功和证明，还是如另一些人认为的那样，这只是在已知西方彼岸下本来很简单的转轨，只因囿于中国国情因而变成不能或不便说明的曲折过渡？邓小平中国特色的社会主义仅仅是一个政治上需要的口号，还是包含了实质性的内容？显然，这是我们总结和反思30年改革开放的历程不能回避的问题。

大家知道，中国改革开放是从1977年开始批评“两个凡是”和1978年对“实践是检验真理的唯一标准”的讨论中酝酿发端的。实际上，这里已经包含了改革开放的导出在认识论上的根本转折，这就是从毛泽东的“文革”模式和前30年先验设计的计划经济理想模式的固守和试验，转向实践出真知的试错探索。从认识论上说，就是从对未来经济社会模式的预知假定和设计理性，转到实践后知和有限理性。后来的发展表明，实践标准打破的实际上不仅是毛泽东的“凡是”，也打破了所有以前被奉为神明理论的“凡是”。从改革开放的历史过程特别是起点来看，除了一些大的目标，要实现现代化，要跟上时代的脚步，要实现中国仁人志士几百年的强国梦想，同时又能使人民共同富裕而不是两极分化和对立以外，以邓小平为代表的一代领导人并不是知道中国一定要具体怎么做，而是知道了中国一定不能再做什么（如贫穷不是社会主义），才在探索中逐步走向和提出改革开放的（如1978年十一届三中全会还没有明确提到开放，讲改革也只是说到经济管理体制和管理方法的改革，但各种求实的探索则已陆续开始）。农村改革最初确实只是为了应对落后地区农民的温饱问题，建立出口加工特区最初似乎也只是为了改变边民越境讨生活的窘状。从这个意义上说，改革开放好像只是逼出来的权宜之计。但是20世纪60年代更大的饥荒并未逼出改革开放，而20世纪70年代末的似乎只是地方乃至基层自然理性的应对却引起了连锁性的重大制度变迁，这后面显然还有更深厚的背景和哲理。

应当指出，在这些似乎偶然事件的背后，以邓小平为代表的一代领导人解放思想的开放态度和实践出真知的探索精神，是这整个变革的认识论基础。在以开放的心态频繁出访学习考察西方世界（这在毛泽东时代是绝对没有的）之后，仍然坚持摸着石头过河、走一步看一步、错了就改的实践理性，这从改革开放以来曾被讥为实用主义和目光短浅而受到很多人批评。其实从理想主义的先知假定和设计理性到实践后知和有限理性是中国人在认识论上的重大飞跃。这就是承认未来是有不确定性的，一个民族乃至整个人类社会对未来的认知是有局

限性的，先验设计需要后验查正。前人的理论、别人的模式包含了多少真理，在多大程度上适合自己和需要做什么样的改变，正如什么样的鞋适合自己的脚，只有通过自己的实践才能真正知道。甚至人类已经称之为科学的，也只不过是人们能够观察到的实践已经验证了的知识信息，它也有可能被新的实践或信息所修正。历史上这样的事情多次发生。中国改革开放的目标或彼岸不是也变不成历史文化传统与资源禀赋和我们完全不同的美国，更不是许多中国人自己也不以为然的其他某国，而是中国人世代追求的现代化和共同富裕。实现这个目标本身就是个世界级的难题。更进一步，如何在中国这样历史遗产和包袱都很重的发展中大国实现这个近代以来中国人的梦想，更是只有中国人自己才真正关切和必须面对的顶级挑战。改革开放以来，不乏有人认为只有自己抓住了真理，因而提出的方案就是唯一正确的途径。但回头来看，都只不过是历史长河中并不全面的一孔之见，因为还有太多的东西有待搞清和探索。从这个意义上说，邓小平的实践标准论，是整个中国改革开放的哲学理念和认识论基础。

解放思想的本质：解脱泛意识形态化的羁绊

解放思想，实事求是，是邓小平在1978年十一届三中全会上报告的开篇之题，它也是伴随了改革开放30年直到今天的口号。但是，解放思想的实质究竟是什么，很多人至今并没有真正明白。从30年改革开放的历程来看，解放思想首先是从“两个凡是”即毛泽东的无产阶级专政下继续革命的“极左”理论，从阶级斗争为纲中解放出来转到以经济建设为中心，从反帝反修、闭关锁国中解放出来到对外开放、平等互利，从计划经济、公有制一统天下中解放出来到也可以市场调节，搞市场经济、多种所有制成分，其实也还包括从西方的私有化、民主化模式中解放出来搞适合中国国情、能共同富裕的现代化。总之，就是要一事当前，从先问姓“资”姓“社”、姓张姓李的意识形态化中解放出来，就事论事，实事求是，不贴标签，这样，才能使中国的一切历史文化遗产、革命遗产中的精华，外国的一切经济、政

治、文化的文明成果，尽可以被我们拿来所用，不用自封门路，不必怕人扣帽子、打棍子，贴上什么主义、思想的标签。这样国家发展才如虎添翼。没有这种思想解放，凡事对本本条条，先贴标签，那就什么也干不了，什么也干不成。因此，解脱贴标签的泛意识形态化是改革开放最重要的思想基础和前提。

实际上，意识形态化包括宗教化，是在人类社会信息成本很高的阶段上动员与组织民众和社会的一种形式。随着现代社会信息成本的急剧下降，贴标签的意识形态化代价越来越高，成为人类社会进步必须摆脱的一种羁绊。奥巴马呼吁，面对美国严重的金融危机、经济衰退的困局，必须超越意识形态的阻碍，使美国回到正确的轨道上。这说明摆脱意识形态化的羁绊，不仅是如中国这样的发展中国家面临的问题，它在不同程度上也是当代世界和社会面临的共同挑战。因为意识形态化往往把人类追求的目标和价值的实现形式凝固化了，从而超越了这些目标和价值实现本身。中国改革中的许多困惑和悖论往往产生于此。我们过去长期宣传公有制加计划经济就是社会主义，就能实现平等和共同富裕，但结果却南辕北辙，平等并未真正实现，相反却走到了共同贫困。邓小平之所以反对贴姓“社”姓“资”的意识形态化标签，就是因为过去自以为是的社会主义并不是真能实现共同富裕的社会主义，而现代资本主义又是一个不断进化的复杂形态，既有贫富差距很大的美国模式、拉美模式，也有相当不同和比较平等的北欧模式。对于对象和自己的认识都还处在演变中的事物简单贴上意识形态化的标签，只会封闭自己前进的道路。显然，没有解放思想和去意识形态化，自由价格和市场经济，私营经济和雇工经营，国企股份化和公职人员、知识分子下海经商等等，这些过去完全不可思议的经济基础和社会观念的历史性变迁，都是完全不可能的。

改革开放30年来，中国人的选择自由越来越广泛，政府的选择空间越来越宽阔，从思想基础来说，就是得益于解放思想，摆脱意识形态化的羁绊。从秦始皇的焚书坑儒到清王朝的文字狱，中国的泛意识

形态化绝非只是革命的产物，而是有深厚的经济政治和历史文化根源的。现在中国社会变得越来越多元和宽容，越来越远离过去人们熟悉的动辄搞政治运动和随意贴标签、搞批判的时代，这是中国社会的伟大进步。

当然，信息时代意识形态重要性的下降，不等于人类价值理性重要性也下降了。信息时代仍然是价值竞争的时代。但价值理性不是靠空洞高调的口号实现的，而要通过适合本民族积累的知识存量、集体行动方式和组织制度资源的机制设计去实现。机制设计就是解决在去意识形态化下的桥或船的问题。因此，中国现在最需要的还不是要不要改革这样的意识形态化的宣示，而是进行什么改革、如何改革的讨论和探究，进行不同改革模式和机制设计的批评与竞争。因为自由、平等、民主、法治和共同富裕等这些价值目标的实现，不是取决于意识形态的高调，而是取决于机制、路径即桥或船的设计。随便用改革反改革画线，容易封闭对改革不同路径的讨论和批评，那样其实还是没有跳出意识形态化窠臼的表现。

改革的真实历程和真正含义

邓小平的解放思想不是说可以怀疑和否定一切，而是有边界和底线，这是从改革开放之初就让一些人很困惑和失望的事情。因为他们不明白解放思想是以且仅以解脱意识形态化的羁绊为目标和边界。这样至少可以在经济和发展的领域甩掉包袱，实事求是，开拓前进。但一个社会要不因发散而失序，必须收敛于自己可以站立和相对稳定的政治基础和框架。中国改革开放的第一个30年，是以经济改革带动全面改革，道理也在于此。其实，在一个发展中大国中有不同的利益诉求、价值认同和道德取向是自然状态。因此，有左派、右派，乃至极端的保守派和激进派也完全正常，毫不奇怪。现在人们也慢慢地习惯，甚至开始学会尊重某些也许看似荒唐、出轨，但实际上也是看到或抓住了社会某个侧面、侧点的观点和价值诉求，这本身就是改革开

放的重要进步。但是一个国家要能组织和动员自己的历史与人力资源、组织与制度资源，不是陷入纷争、内耗乃至对抗、动乱，在现代化道路上奋起直追，就必须考量和优先满足多数人的利益和诉求，遵循集体行动的逻辑和形成集体赶超的凝聚力与力量。以邓小平为代表的一代领导人在改革开放初期的左冲右突、披荆斩棘，以江泽民为代表的一代领导人在市场化、民营化、国企改造和加入世界贸易组织中的大刀阔斧，以胡锦涛为代表的一代领导人提出的科学发展和以人为本，都是这样一种集体行动的轨迹。

由于所谓沉默的多数的存在，集体行动与多数人的利益，在信息时代之前是个有些暧昧的空间。不过在今天的网络时代，这个过去被称为沉默的大多数的群体，实际上已经不再沉默。尽管网络的声音并不总是和并不能准确地反映民意，但也不难看出，它和爱走极端或拥有话语权的精英们的利益诉求和价值判断往往并不相同，甚至经常冲突。这就不难理解，为什么解放思想不是也不能是各路精英主导、自行其是。改革要形成集体行动力，就必须抵制两极的诉求干扰，特别是不让极端诉求挟持和葬送改革。

正因为如此，我们看到，从改革伊始邓小平就提出了要破除对原苏式和毛泽东模式的迷信，对原先封闭僵化的计划经济体制进行全面改革，同时又拒绝简单移植20世纪上半叶在中国实践中并未成功的西方模式。在邓小平看来，政治制度的连续性和稳定性，是改革开放能够展开和顺利推进的基本前提。因此，中国改革开放的历程并不是像很多人描述的那样是改革与反改革斗争、领导人最终一锤定音的单线条漫画史，那并不是中国改革真实完整的图画。正如邓小平在1979年3月理论务虚会上就指出的，改革起步就面临来自“左”的方面指责改革是离经叛道的压力，同时又面临来自右的方面根本否定既有的经济政治制度，要求全盘拷贝移植西方模式的压力。改革的真实历史，是在实践、认识、舆论和政策的互动中，为了实现现代化赶超而又不出轨、翻车，最高决策集团平衡不同的利益和价值诉求的过程和历史。

改革开放的彼岸或终极目标是邓小平在他的全部讲话中反复宣示的中国的现代化和允许先富后富的共同富裕，这也是邓小平提出的中国特色社会主义的实质内容。在路径上，邓小平则认定必须改革开放，学习和借鉴现代文明的一切成果，否则只能死路一条。但过去“老师”总是“欺负”学生，是中国走上革命道路的重要外部原因。因此，在今天全球化过程中，面对西方的权益优势和话语霸权，保存自己的民族思考力和竞争力至关重要。邓小平积自己20世纪的全部经验，深知中国社会失序的危险性，他确信移植照搬西方的私有化、民主制模式，国家经济命脉就会落入私人家族手中，中国必乱，不仅会两极分化，现代化也肯定搞不成。因此，邓小平的路线就是现代化发展是第一要务，市场经济要大胆尝试运用，私有经济可以允许存在发展，无碍大局，民主建设要适应国情，循序渐进，半个世纪后条件具备了，也可以搞普选。（见《邓小平文选》第3卷，第220页）

回过头来看，既拒绝固守传统模式，守旧倒退，又拒绝简单以西方模式为样板，全面移植拷贝，沦为别人的跟差，而坚持从国情和民族利益出发，既学习、模仿和借鉴，又自主创新，探索适合中国国情的道路，是贯穿改革开放30年历史的一条主线。改革开放的几乎所有重要历程都是在抵制这两方面的拉力和冲击中走过来的。探索这样一条有中国特色的现代化的道路，就是既承认现状的历史继承性与合理性，又强调变革的必要性和紧迫性；既肯定中国的历史文化遗产包括中国革命的遗产，坚持为大多数人特别是弱势大众谋利益的旗帜，同时又与时俱进，坚持发展是硬道理和市场化改革的方向，允许和鼓励一部分人先富起来；既承认各类精英集团在任何制度安排中都会优先受益的必然性和合理性，但又抑制大规模的两极分化，努力使绝大多数人包括强势和弱势群体都能在改革开放中不同程度地受益。这样，通过把馅饼做大和实践中的每一步成功来巩固改革的阵地，通过摸着石头过河，试错探索，来认识和确定下一步前进的步骤，使中国人在实践中不断改变这个国家面貌的同时，改变自己的观念和思维方式。通过经济社会生活的变化、时间的积累和代际的交替，使拥护改革而

不是走两个极端的人在每一个转折关头都能够胜出，使改革既不被守旧者阻挠，又不被激进的移植拷贝者半道劫持。这期间，尽管也有太多的不尽如人意，乃至痛苦、失望和彷徨，尽管有许多发展或伴生品并不符合不同的人有时也包括我们自己的心意、价值判断和追求，但最终内外的观察者不能不承认，这是中国现代化努力和民族的集体行动最成功的30年。因此，中国的改革路线，用邓小平自己的描述，就是既反“左”，又防右，但特别警惕“左”这样一条代表多数、走极端的路线。

这样，我们就来到了改革的特殊困难和困惑之处。革命成功了伟大，失败了壮烈，而改革本质上就是改善和妥协。开放不能迷失自我，变革不能抛弃传统，学习模仿又不能抄袭而要自主创新。说改革也是一场革命，是就它对传统观念的冲击和它积累变迁的意义而言。就其行进的每一步而言，改革就是改良，就是有妥协的前进，是在承认保护和转化既得利益的同时，发展新生增量的双轨推进。这样的改革从来就饱受两翼的批评：它既有旧体制的残迹，又有新体制的幼稚；既有变革中的失序，又有妥协中的痛苦，就是没有站在传统或现代的道德高地上的批评者们自己不必兑现的乌托邦期许。这是中国近代以来由于丧权辱国、贫困落后，急于求成的激进主义引领潮流以来，曾经创造了伟大历史文明的中国人最不习惯的变革和推动社会前进的方式。但其实正因为如此，它在惊人的变革中避免了社会经济和政治结构的撕裂和对抗，打破了中国几千年历史上改革总是以悲剧结束的宿命，也走出了过去总是在理想的憧憬中以暴力和革命摧毁社会、从头再来的历史循环，这才是中国改革的真正伟大成功之处和奥妙所在。

互动型创新与链锁式制度变迁

改革既然是建设性的变革，就需要在全面开放和学习、借鉴他人特别是西方发达国家的现代文明成果与经验的同时，进行适合国情和

能利用本土资源的制度创新和机制设计。经济特区和开发区的梯级对外开放，农村中统分结合的家庭土地承包制的创造（分田单干可以是传统回归，但保持集体所有框架下的家庭土地承包则是制度模式创新），价格改革放调结合、双轨推进的路径选择，建立适合中国市场经济的宏观管理架构，国有企业的股份化改造与国有资产出资人框架的构造，财政分灶吃饭和地方竞争的制度创新，依靠这些以及其他的制度遗产，构成了中国改革开放30年奇迹的经济制度基础。

因此，仔细考察中国这30年的制度变迁，既不是完全自发诱导的，也不是单纯政府强制推行的，而是往往或先自下而上的实践试错（如家庭承包、企业承包、股票市场），或先自上而下的政策试错（如经济特区、财政分级包干、国有股减持与股权分置改革），或二者兼有（如价格改革放调结合、双轨推进、国企股份制），总之是在试错过程中，实践、认识、舆论（其中理论后来包括网络扮演着积极角色）和政策的互动形成一定的改革气候与共识，产生体制变革创新的冲动或推力，由此激发和引致链锁式制度变迁。这样人们看到，路径依赖的实践，依实践而发展的认识，受他律与自律约束的舆论，政府内部博弈产生的政策，它们之间微妙的交叉作用，发酵变化，制约着利益博弈和信息交流导致的整体理性和决策主导潮流的演变，并最终产生制度创新与社会变迁。这种非正式的互动型制度变迁是中国改革开放30年中制度和社会变化的真实轨迹。显然，这种非正式互动型沟通向效率更高的正式沟通制度的转变将是今后改革的重要方向。同时，当一个新的30年在严峻的内外挑战中开启的时候，怎样再次聚集改革的势能和动力、产生和推动更广泛和深入的制度创新，决定了中国奇迹能否延续。

（本文原载于华生教授博客）

第三章
为什么中国的体制改起来特别难

为什么中国的体制改起来特别难

周其仁（北京大学国家发展研究院教授）

不久前我问过一个问题，为什么改革开放30多年了，讲起改革来还是颇为沉重？再进一步问，为什么我们这个体制，改起来那么难？这里有不少感慨。不是吗？中国这个要改革的体制，从1952年国民经济开始恢复，到1978年，总共也不过就是26年。其实在1958年之前，很多新民主主义的经济元素还存在，农民要入的是基于土改而成的劳动者私产的合作社，在理论上还可以退社。农户自留地的面积很大，此外尚没有搞政社合一，没有城乡户籍控制，也没有从这个产业到那个产业，这不准、那不准的那一套。

换句话说，权力高度集中的计划命令体制，应该是在1958年到1978年期间形成的。总计20年时间，搞成了那么一套管得死死的体制。可是要改这套体制呢？从1978年算起，到2013年已经35年了，人们还在呼吁改革、讨论改革、建言改革。这么一个现象里面，必定有一些道理。为什么我们过去形成的那套体制，改起来特别难？

现在一个认识是，维系老体制的既得利益太顽固。这个说法当然有道理。改革以来国民经济壮大了很多倍，所有既得利益也一起壮大了。现在一件事情，背后都是多少亿实实在在的利益。既得利益很大、很顽固，于是改革就难了。

但是，任何国家在任何历史时期都有既得利益问题。一套体制就是一个既得利益格局，从来如此。改革要改游戏规则，也就是要改变经济竞争的输赢准则。游戏规则改了，原先的赢家不一定继续赢，当

然也不可能高高兴兴就退出比赛，总还想维系老规则，继续赢下去。这是人之常情，天下都一样。所以要问的是，中国的既得利益为什么显得特别严重？

我的看法，计划命令体制不是从实践中自发建立起来的。它是按照一种理论构想、按照一个理想社会的蓝图构造出来的体制。如把整个国民经济作为一家超级国家公司来处理，那完全超出了所有人的经验。发达国家的市场里是出现过一些大公司，但要让公司大到覆盖国民经济，以至于可以消灭全部市场关系、完全靠“看得见之手”来配置一个国家的经济资源，那还是要差十万八千里。但是一旦把这个超级国家公司说成是“社会主义”的唯一形态，谁能随便改一改呢？明明行不通，一改就碰上“主义”的大词汇，碰不得，只好拖来拖去，把毛病越拖越大。

所以，它恐怕还不是一般的既得利益，而是包上了“大词汇”的既得利益，才特别顽强，特别难触动。谁也碰不得，一碰就成了“反社会主义”—20世纪50年代的中国还有一个罪名叫“反苏”——本来是怎样搞经济的问题，非常实际的事情，水路不通就走旱路，高度依赖经验和实践效果。要是意图老也实现不了，不妨考虑改一改方法吧。但是“大词汇”当头，点点滴滴改进的难度骤然变大，一静一动之间好像都触犯了制度底线，既得利益就变得很僵硬。

推进改革，首先就要回到经验的基础上来，也就是确立“实践是检验真理的唯一标准”。社会主义的理想要坚持，但究竟怎么在中国一步一步实现，要根据实际情况来决定，也要根据实践效果来调整。非要人民公社，非要政社合一，非要搞得种田的人吃不饱饭，才叫“社会主义”？久而久之，人民对那套“大词汇”就不会有信心，也不会有兴趣。

其实世界上各种经济体制，互相比赛一件事情，那就是纠错能力。哪有不出错的制度？资本主义了不起，《共产党宣言》说它创造

了超越以往一切时代的革命性的经济成就，但为什么老要闹经济危机呢？还不是那个体制会出错。过去以为搞了计划经济就可以消除危机，实际上无论在苏联还是在中国，经济决策同样也会出错，否则为什么隔几年就来一次“调整”？经验证明，出错不可免，问题是纠错能力强不强。权力高度集中的体制，可以集中力量办大事是个优点，但前提是决策要对。决策错，又集中，那错误也大，且纠错比较困难。

改革无非是系统性地纠错。这里存在一个悖论：计划体制本来就是因为纠错能力不够强，非积累起很多问题才需要改革。但打出改革的旗帜，我们体制的纠错能力就自动变强了吗？实践中还出现了一个新的偏向，千难万难，改革好不容易取得了一些进展，也因此取得了一些经济成就，有一种舆论就认为我们的体制是全世界最灵光的体制，再不需要改了。

既然改革这么难，那么干脆不改了行不行？干脆宣布中国已经建成了新体制，再也无须改革，行不行？想来想去，答案是不行。因为改了一半不再改，大的麻烦在后面，大体有三个层面。

第一个层面，不继续在一些关键领域推进改革，不继续推进社会主义市场经济方向的改革，不推进健全社会主义民主和法制的政治改革，很多社会矛盾会呈现连锁爆发趋势。

浏览最近新闻，刘铁男案、刘志军案、东北四天里的三把大火，还有延安城管的暴力执法，看得心情不能不沉重。当然也可以说，这么大个国家，总有负面新闻，也总有偶发因素、纯个人的因素。不过个人感受，这些新闻事件还是反映出高速经济增长的中国社会机体里，带有令人不安的体制性疾病。中国是比过去富了很多，但富得不很健康，到处可见富态，也可见病态。

以高官贪腐案为例，涉案的金钱数目巨大，本身就够刺激。更要害的地方是，那可不是抢银行得手的巨款，而似乎是“正常工作”的副产品。“利用职权”能带出数目如此巨大的非法收益，不能不判定现行的职权利用体制存在着巨大的漏洞。仅办贪官，不改体制，老虎、苍蝇频繁曝光，没完没了。

一个国家粮库，一次过火面积就是几万吨存粮。网上议论，向着“天下粮仓”的方向去破案。究竟如何，要看调查结果，是什么就是什么。我仅以过去的经验推断，仓储存粮数目过于巨大，与价格机制被严重干扰总有某种间接的联系。现在财政对粮食的补贴，到每户农民头上的还不算多，但总量已经不小。这对粮食总供求当然有影响。不补贴呢，粮食生产和农民收入似乎都有麻烦——这是两难的问题。出路之一，是适度提高粮食种植经营规模。为此需要进一步厘清土地承包权、发展农地转让权。就是说，需要土地制度方面的进一步改革。延缓地权改革，只靠粮食补贴，财政能力是一个问题，补来的粮食压库，社会成本过大，管理负荷过重，怕是过不长久的。

还有吉林那把大火，工厂里面工人在干活，但车间门被反锁，着火了人也跑不出来，活活烧死！经济发展当然要支持民营经济，但民营企业也一定要保障工人权益。这些不同权利之间的平衡，不可能仅靠各方自觉就可以自动实现，要由政府来充当履行市场合约的第三方。可是平时管东管西、查这查那的很忙，偏偏人命关天的环节就没检查、没监督。说此案暴露“政府缺位”，总不冤枉吧？问题是缺位了怎么办？用什么机制来监管政府，使之不再缺位呢？

管也不能用延安城管那样野蛮的办法。众目睽睽之下，身穿国家制服，跳起来猛踩小商户的脑袋——这样的官民关系，离“官逼民反”不远了。说是“临时工”所为，可事发整整七天之后，延安城管局长才现身道歉。他到底忙什么去了？官员不忙正事，老百姓也奈何他不得，如此官制不改，就不怕国将不国吗？

联系到当下的经济形势，总特征是高位下行。老话说，“上山容易下山难”，就是下坡时容易出问题。很多的矛盾在高速增长时被掩盖，但往下行时，平衡的难度就加大了。所以现在论改革，还不是摆开架势做最优的顶层设计，或慢慢摸到石头再过河。很多问题久拖不决，派生出更多的问题。我写过“接着石头过河”，就是挑战一个接一个飞过来，逼你出手招架。这是第一个层次。

第二个层次，更年轻的人群成为社会的主体，他们对体制、政策以及自己所处环境的评价，有不同于上一代人的新参照系，也有他们对理想社会更高的预期。比如说，对经历过1959~1961年大饥荒，经历过人民公社、“文化大革命”的这代人来说，看中国改革开放之后的变化，再怎么说也觉得进步巨大。但是，对80后、90后来说，他们的参照系生来就有所不同。他们生活在较开放的中国，对世界的情况有更多的了解，认为这个世界本来就应该是这样的、那样的，要是不达标，他们就不满意。

现在社会人口的主体，也就是产业结构中最活跃的人口，消费结构中最活跃的人口，文化活动中最活跃的人口，他们的参照系究竟是什么，他们的预期值又是什么？他们对社会公正、对现代文明的标准是不是比过去更高了一点，对改革不到位带来的负面现象觉得更不可容忍？要看到，中国经济总量已是全球第二位。也正因为如此，人们对自己国家的期望，就比过去更高。我们不能动不动就讲改革前怎么样，更不能讲中华人民共和国成立前怎么样，不能老靠“忆苦思甜”来维系人们的满意度。

一个国家有希望，一定是一代一代对自己社会的期望值更高。所以改革还要和正在成为主流人口的期望值相匹配。要是改得过慢，跟不上年轻一代人对社会的期望，也会出问题，也可能让失望情绪弥漫，那就无从动员一代代人面对问题、解决问题。

第三个层面，现在很多制度性的变量改得过慢，始终不到位，正在激发越来越多的法外行为、法外现象。现在很多事情，法律上说一套，本本上说一套，人们实际上另做一套。不少人不在法律的框架里，而在法外的世界里讨生活。

看到这类现象，人们习惯于批评中国人有法不依，没有遵纪守法的好习惯。这个问题存在。但有的情况下，也实在是因为我们不少的法，定得不合理。我举过一个很小的例子，民航客机落地时，广播里一定说请大家不要打开手机。可是前后左右，差不多人人都在开手机。可是搭乘香港国泰或港龙的班机，人家一落地就广播说现在可以打开手机了。我的问题是，要是落地之后开手机没什么不良后果，干吗不痛痛快快让大家开手机？这是说，有的情况下，改一改法或规章，不难做到有法必依。现在不少经济管制，或曰法规或曰政策，根本就很难执行，弄来弄去大家非得不守法，才容易过日子。

不少城市都有“黑车”，为什么？常常是“白车”经营的门槛过高、负担太重。凡白车服务不到的地方，黑车常常应运而生。再看所谓“小产权”，法律上没地位，现实中有市场。单单天子脚下的北京，有多少法外物业？还有早就过时的人口控制政策，催生了多少“黑户”？挺大一个小伙子，交谈几句就告诉你他是被罚了几十万元才来到这个世界的。他们对我们这个社会，会怎么看？金融改革讲“利率市场化”，讨论很热闹。可走近生活，哪种利率模式现实里没有？所以，法外世界很热闹，到处都是“中国式过马路”。

讲到这些现象，“小道理”盛行——这个不让碰，那个不让改。但似乎忘了一条大道理，那就是要让绝大多数人的绝大多数行为，在合法的框架里进行。在一个变化很快的社会，改革要提升制度化能力，也就是化解法外行为，把对他人与社会无甚损害的法外活动，尽可能地纳入法内框架。否则，越来越多的人另起炉灶，“不和你玩了”，那才叫最大的制度失败。

改革本来就难。站在当下这个时点，改起来更难。但是拖延改革，不是出路。现实的局面，改革不但要跟腐败或溃败赛跑，还要和越来越年轻的社会主体的期望值赛跑，并有能耐把大量法外世界的活动，吸纳到体制里来。在这三个层面上，要是跑不赢，大麻烦在后面。

《改革的逻辑》一书讨论的，就是一个很难改的体制，如何在不改更难的预期下，继续改革的逻辑。

是为序。

（原文为《改革的逻辑》一书自序）

政治体制改革是经济持续增长的前提

陈志武（耶鲁大学管理学院教授）

“发展是硬道理”，这一政策哲学在过去30余年很成功，给中国带来了巨大变化。然而，在具体的政策决策中，“发展是硬道理”变成了“只要经济增长，就不必进行政治体制改革”。而在中国改革开放的头30年，又恰好碰上了国内外的历史机遇，已经成熟的工业技术和有利于国际贸易的世界秩序为后发国家提供了前所未有的机会，使中国在法治不成熟的前提下通过模仿照样取得高速发展，于是，这种便利给中国带来“没有政治体制改革，经济也能快速增长”的错觉，让中国只顾追求快速发展，并试图靠高速发展对冲或掩盖法治缺失所带来的公正公平、收入差距等问题。换言之，“发展是硬道理”到最后成了“靠发展代替政治体制改革”，也就是只要发展还在进行，社会正义等问题就不会是大问题。

可是，现在国内外的历史机遇逐渐用完了，快速发展已经越来越有挑战，如果还不通过法治改革从根本上制约政府权力，经济危机在不久的未来将难以避免。像任何政策哲学一样，“没有政治改革，经济也能快速增长”有其必要的环境条件，而且短期或许有效，但长期不可持续。一旦环境条件发生变化，其持续成功的概率就会越来越小，最后甚至酿成危机。中国今天就处于这样的转折点。

一般看法是，过去30年的成就都是政府政策所致。但在我看来，这种判断只对了一半，因为如果改革开放的政策内容是市场化和对外开放，那么，晚清和民国时期的政策也基本如此，而且那两个时期的经济本来就以市场为主体，但为什么那个时期的“改革开放”没有带

来同样的高速增长呢？这说明这三个不同时期所面临的历史机遇不同。第一，到晚清时期，工业技术还在发展过程中，技术的跨境移动能力还较差，通信技术才刚刚起步，交通技术也有待深化发展，更何况国际秩序还是基于“炮舰”硬势力的丛林世界，跨国贸易利益得不到可靠保障，这些技术发展状况和不成形的国际秩序使晚清中国难以发挥自己的劳动力优势，去通过国际贸易发展经济。第二，民国更不用说，从民国成立到国民党离开大陆的时期，正好碰上第一次和第二次世界大战，特别是20世纪30年代和40年代各发达国家竞相抬高贸易壁垒，使民国政府没有任何可能利用劳动力优势让中国成为世界工厂，利用制造业和外贸启动经济腾飞。

当然，到1978年特别是20世纪80年代，随着冷战的结束，基于规则而不是炮舰的世界秩序让跨国贸易、跨国投资的风险和成本都史无前例地低，加上通信技术和运输技术的发展以及非常成熟的工业技术，使改革开放政策终于让中国实现了人口红利，经济终于突飞猛进。中国从1978年到2008年的增长基本来自“追赶发达国家”，把发达国家从1800年左右到1980年所实现的增长通过模仿快速补上。

中国过去30多年的快速增长，第一种转型是来自对外开放，来自从封闭社会到开放社会的转型，而之所以这样做可以取得成功，就是因为外部的国际秩序和成熟技术让中国能通过开放实现人口红利。让中国过去30年得以成功的第二种转型是从计划经济到市场经济的转型，从几乎完全的国有制经济到民营经济的转型，这一因素对经济增长的贡献已经谈得很多，就不必在此多说了。第三种带来增长的转型是从农业社会到工业化社会的转型，以及与此相伴的城镇化转型，房地产行业是这一转型的直接受益者之一。

正是由于上述历史机遇使这三大转型得以成功，并且使中国经济高速增长30余年。可是，今天，世界经济进入了停歇增长的时期，外贸不再能给进一步增长提供推动力；民有经济受到持续抬头的“国进

民退”或“逆市场化”趋势的挑战；工业化已经走到瓶颈，产能严重过剩，城镇化带来的房地产市场也呈现泡沫。因此，过去的快速、粗放式增长已经难以重复，尤其是过去相对易得的快速增长使一些人真的相信“没有政治改革，经济也能快速增长”的中国奇迹，以致政治改革严重落后，使中国从既有的发展方式上转型变得格外艰难。

从今以后，经济的持续增长必须以转变增长方式为前提，改变对投资和外贸的过度依赖，而要转变增长方式又必须进行限制政府权力的改革，包括制约征税权与财政权的改革，同时将国有资产民有化，把土地私有化，因为国有资产的民有化改革和土地私有化改革是降低政府权力的重要前提。

现在最需要改革的是政府权力，尤其要制约地方政府权力。行政权力太大是中国经济结构性问题，是目前经济下行的根本原因，具体表现在三个方面：行政审批权不断扩展、税费收入与财政开支失控、国有经济比重太高。在行政权力不受实质性制约的情况下，各行业的审批要求在增加，这不仅大大增加了企业和创业者的从业成本，降低了经济运行效率，而且使资源更加严重地错配，不是以能力决定谁能进入一个行业，而是谁有关系谁就能进入；在征税权、收费权不受制约的前提下，政府收入占国民收入的比重不断上升，在没有被问责的土地财政支持下，政府开支自然越来越高；由于政府权力不受实质性制约，国有企业的特权和垄断权必然会持续膨胀。

政府权力控制、国有企业主导的经济必然是投资驱动型经济体。纵观世界各国的历史和现状我们看到，政府主导的经济体都偏爱投资，都以投资带动增长，包括都偏爱基础设施和工业大项目投资。苏联计划经济如此，中国计划经济时期和现在的中国经济还是如此。当政府官员掌握资源并控制资源配置权时，他们如果把钱花在“民生”上，其结果不仅需要经过一定的时间才能显现，而且即使有了结果，也不容易看得见摸得着；相比之下，如果把钱花在基础设施和大工业

项目上，结果既立竿见影又能看得见摸得着，因此，形象工程是他们的首选。在过去几年抗金融危机的特别时期，这种制度体系内在的行事偏好被表露得淋漓尽致，尽管当时许多行业已经产能严重过剩，但大量金融资本和资源还是流向地方政府的“铁公基”项目和大型钢铁等工业项目，不仅挤压了民营经济的空间和资金支持，还把许多结构性问题推向顶峰，给中国社会埋下众多后患。所以，中国经济过度依赖投资和出口，不是偶然，是现有体制的必然。

从另一方面看，国有企业和土地公有制使财产性收益进入政府，特别是经济快速增长带来的土地增值、国有资产升值和国企利润增值的大部分都归政府，老百姓不能分享，造成了公有制经济跟私有经济的最大差别之一：私有经济社会里，财产升值和资产性收益是民间的收入，变成民间消费增长的基础；而公有制经济体制下，财产升值和资产性收益主要给了政府，变成进一步扩大投资的基础。当然，再加上征税权和财政权的不受制约，流入政府手中的国民收入占比也不断增加。比如，去掉通胀因素后，预算内财政收入从1995年到2010年增加了近10倍，而城镇居民的人均可支配收入才累计增长2倍多，这进一步导致民间消费难以更快增长，使民间消费对经济增长的贡献率难以提升，经济结构转型难以实现。

社会矛盾的恶化也源于政治体制改革落后，政府权力太大。以收入分配为例，收入差距恶化、财富分配恶化的第一原因是权力在资源配置中的角色太重。当什么都由行政部门、权力部门控制，土地资源、金融资源、行业发展计划都由权力支配时，有没有权力或关系就决定了你是否能发财，高收入的工作机会也靠关系才能得到，于是，权力关系成了收入分配、财富分配的第一要素，是收入分配的源头。

从宏观看，北京是中央政府所在地，所以是全国的最高权力中心；其次，省会城市是省内的权力中心，掌握省内的资源配置权；再往下就是地区市，是地区内的权力中心；如此等等。这是中国的权力

金字塔结构。但是，这个权力金字塔结构也决定了中国社会方方面面的资源配置结构和机会结构：北京人均固定资产投资最高，其次是省会城市，再次是地区市，人均固定资产投资最少的是乡村；在医疗方面，北京是全国最好的，人均病床也最多，省会城市第二，地区市第三，等等；大学资源也如此，在北京的大学人均资源最高，省会城市次之，等等。20世纪50年代初，北京未必是中国最高艺术中心、电影业中心、文化中心，但是在政府权力主导各类资源60年后，中国各行各业都呈现以北京为顶尖的金字塔结构，这给各地公民带来的机会不平等是显而易见的。凭什么生活在北京的公民就享受方方面面的全国最好、省会公民就享受方方面面的全省最好，包括收入机会和医疗机会？如果这些差距是自然的市场公平竞争形成的，那可以接受；如果允许各地公民在北京、上海、省城、农村间自由迁徙并享受同样的福利待遇与机会，那或许也能接受；但基于行政权力和政府对资源的管制而人为形成的金字塔机会结构，同时又通过户籍制度进行社群隔离，大多数人就不能接受，因为这是基于权力的强制，是一种强加在全国公民身上的不平等秩序。这种秩序从根本上决定了收入分配、财富分配的严重不公。

我对美国的情况做过详细研究，华盛顿是联邦首都，但那里的大学并非美国最好，医疗也不是全国最好，州府所在的城市不是州内医疗条件最好的地方，艺术和文化也更不是华盛顿或州府所在地最好。也就是说，美国跨地区的资源配置结构、收入配置结构、教育配置结构、艺术分布结构、医疗资源结构，都跟政治权力在各地的配置结构没什么关系，政治权力归政治权力，医疗归医疗，教育归教育。而之所以各行各业有自己的独立空间，就是因为政府权力有限，国家对土地和资产的所有权有限，政府对市场、对教育、对艺术的干预权都有限。

许多经济学同人认为进一步城镇化是中国经济未来增长的潜力所在。其实，这种潜力是否能成为现实取决于下面四点：第一，是否能

真正地减税，降低企业税负和家庭税负，这决定人们创业发展的动力；第二，是否能把农村土地私有化并让土地有充分的资本化自由，这决定进城农民能否有发展的资本和权利；第三，是否废除户籍制度，这决定了同为中国公民的进城农民工是否能享受同样的城市福利和权利；第四，国企是否民有化，让农民也享受到国有资产的收益，这决定城镇化后的居民能否得到该有的财产性收益，并将其转变为消费潜力。

任何事情都有它的生命周期，为了进一步释放城镇化的经济增长潜力，为了优化收入分配结构和改变经济增长方式，我们现在需要的是一种新的体制安排，必须从政府主导型经济转变到市场主导型经济，政府必须从经济中退出。这就需要减少行政权力、制约政府权力对资源配置的控制，同时也必须把国有资产和土地从以政府所有为主，改革到以民有、私有为主。这些改革是发展模式转型和经济持续增长的前提。

政治体制改革不能再拖了。在形式上，应该进一步推动党内民主，同时让党内决策、政府决策阳光化，以此增加政府的公信力，避免社会管治危机的出现。在内容上，让全国人大行使中国宪法赋予的各种权力，尤其要使征税权、财政权都受到实质性制约，让财政全面阳光化、民主化，并推动民有化与私有化改革，同时，由全国人大各专业委员会对相关法律和行政部门进行问责，通过公开听证迫使权力部门回到该做的事情上，把它们的权力关进笼子。

（本文原载于《炎黄春秋》杂志）

确立社会转型新思维

孙立平（清华大学社会学系教授）

站在历史的转折点上

无论现实会怎么走，我愿意在想象的意义上，把现在看作一个重要的历史转折点：过去30多年改革开放的时代已经结束，现在是新的30年的开端。在这样的历史时刻，形成具有建设意义的超越性思维，是极为重要的。

说改革的时代已经结束，不是说改革的任务已经完成，而是说，改革已经无力解决需要它解决的问题。至少，作为一个动员社会变革的理念来说，改革已经走到了它的尽头。这不仅是源于改革遇到的客观阻力，也是源于改革本身潜力的有限性以及这种理念在现实中的困境。

这种说法可能会令相当一部分人感觉不舒服。其实，我自己也不舒服，因为我也是改革的积极支持者。谁都不能否认改革开放取得的巨大成就，尤其是我们通过改革建立了市场经济的基本制度框架。在这个框架之下，中国开始逐步融入世界主流文明，同时也由此获得了长时间的经济快速发展。尽管如此，到了今天，改革也已经成为一个不能有效解决当前中国社会种种问题的理念。

改革是社会变革的方式之一，它主要是由执政者自上而下推动的。从历史上看，改革一般指的都是在基本制度不变的情况下，就某一项具体制度进行的改变，而且时间一般都很有限。纵观古今中外历

史上的改革，大都有两个特点。第一，多以改革者的姓名或朝代命名。也就是说，是在一任执政者执政期间完成的，如欧洲历史上的查利马特改革、日本的大化改新、1868年的明治维新、美国的罗斯福新政等。第二，改革的内容都是很具体而有限的，如唐代的杨炎两税法改革、明代的张居正一条鞭法改革、清代的洋务运动等。而中国这次改革则明显不同。中国这次改革已经历时35年，已经经历了两代人，持续了这么长时间的改革还是改革吗？

认识到这一点很重要，目前整个社会中有关改革的分歧，与此有着直接关系。现在都在说改革，似乎新的改革共识正在形成，其实这种共识是虚假的。在表面的共识背后，其实是深刻的分歧，这种分歧突出表现在官民之间，官民表达的改革的意思根本不是一回事。有时候我觉得，官方心目中的改革才是原本意义上的改革，即在基本制度不动的前提下，对某一种重要而具体的制度进行的改变。所以，当人们批评政府不改革的时候，它也觉得很冤枉：我怎么不改革了？小部制改大部制不是改革？户籍制度改革不是改革？社会保障制度改革不是改革？不都在改吗？问题是社会并不认同这一点，至少是相当一部分人不认同这一点。

上面说的只是有关改革的表面层面。其实更重要的问题是，改革这个理念缺乏有足够潜力的价值目标。从表面看，改革这个词本身是没有价值目标的，只要变就是改革，甚至将改完的改回去也可以叫改革。实质性的改革无法进行，而改革的口号又不能放弃，于是在一些地方就出现胡改乱改的瞎折腾，甚至将改革变为获取不正当利益的手段。

如果仔细分析一下，就可以看出，在改革开放之初提出改革这个理念时，是有一个隐含的价值目标的，这就是效率。这些年改革的实践中，真正践行的就是这样的一个目标。但这个价值目标是有问题的。第一，效率应当是社会的诸目标之一，其主要应该体现在经济领

域。当把效率作为整个社会目标的时候，也就摧毁了其他目标的价值。第二，当把效率作为唯一目标的时候，改革也就只能限于经济领域，政治体制改革和法治建设根本无从谈起。因为这些和效率基本上没有大的关系。所以一些改革者试图从效率的角度来论证政治体制改革和法治社会建设的时候，就显得牵强而无力。从这个意义上说，改革其实应当是手段，而不是目标。这些年来，正因为将手段作为目标，人们的眼睛中只有效率这一个东西，不但非经济领域的改革无法提出，就是经济领域的改革也走样变形。

话语转换：从改革到建设公平正义社会

如前所述，说改革走到尽头，不是说现在中国社会不需要变革，恰恰相反，中国现在是最需要变革的历史时刻。就目前的情况来说，有三个因素决定着中国未来的走向。第一，正如吴敬琏先生说的，中国有的问题已经到了临界点。第二，民心思变，不改不行成为社会普遍的共识。第三，体制本身要维持连续性。面对这样一种客观情况，一个能真正解决问题，同时又具有建设性的理念是非常重要的。

中国现在面临的是大时代、大转变，中国的问题已经无法在原有的圈圈里解决。正因为如此，前一段我提出，我们是不是应当抛弃“改革”这个词，换一套话语体系了。这样说也是极而言之，并不是说不要改革了，而是说，要有一个新的理念来统领未来的社会变革过程。

现在改革所面临的困境，不仅仅体现在改革的实际进程中，同时也体现在改革话语本身。从目前情况来看，改革这个词，已经被高度意识形态化了，而且在不同的人那里，被意识形态化的具体含义是不一样的。现在说改革，不同的人有着完全不同的理解。

从现实的作用来看，改革这个词已经是成事不足。当你说要进行改革的时候，主张改革的人还没弄清楚改什么呢，反对改革的人先警

惕起来了。换言之，改革的力量还没动员起来，先把反改革的力量动员起来了。比如，你一说改革，既得利益者想是不是要动我的利益，公务员想会不会丢饭碗，老百姓想是不是又要瓜分国有资产了，思想僵化者想是不是要搞西方那一套。事情还没有做，先惹一身骚。现在，改革的理念除了制造阻力之外，已经起不了多大积极作用。

换一个什么话语体系？我主张建设一个公平正义的社会。公平正义的理念至少有这么几个特点。第一，有明确的价值目标，而且这个目标能得到社会广泛的认同。第二，这个理念是建设性的，既可以解决中国社会的实质性问题，又可以避免大的社会动荡。第三，有巨大的潜力，这是一场真正的思想解放运动。第四，社会有广泛共识，可以避免分歧和分裂，从而将阻力缩小到最低的限度。

中国人有一个说法，叫60年一个甲子。而在现实历史中，往往是按30年画线，即差不多30年是一个阶段。30年画线是主观的，没有什么根据，但是历史也与其比较暗合。1911年辛亥革命到1949年中华人民共和国建立，38年；中华人民共和国建立之后，“文革”前17年，“文革”10年，27年，也差不多是30年；改革开放，从1978年算起，到现在也是30多年。可以说现在确实是一个转折点，或者说是一个新的起点。现在人们通常的一个说法是，党的十八大开启了新的10年。我的看法是，也许可以将现在看作新的30年的开端。之所以强调这一点，是说我们在考虑现在中国问题的时候，应当有一种更高的立意。可以说，前30年我们建立了市场经济的基本制度框架。今后30年，要在这个基础上建设一个公平正义的社会。

以建设开路，所有要做的事情都放到建设一个公平正义社会的题目下去做。建设的字眼异常温和，但却能够打开无限的空间。

公平正义问题已经是今天中国社会的基本症结。经济缺乏活力是因为缺乏公平竞争的环境；社会矛盾突出是因为老百姓没有说理的地方；体制脆弱是因为无法提供公平正义；甚至道德的堕落与溃败也与

缺乏公平正义的支撑有直接关系。同时，以建设公平正义社会为未来社会变革的基本方向和目标，实际上是一场新的思想解放运动。前30年，凡是有利于发展生产力的都应当去做。今后30年，凡是有利于建设公平正义社会的，都应当去做。因为要建设一个公平正义的社会，没有什么另外的标准，没有什么思想与行动的禁区。

将公平正义作为未来社会变革的基本取向和目标，可以使变革者占领道义的制高点，使反对变革者在道义上处于被动地位。要建设一个公平正义的社会，必须有一系列制度保障，这样就需要建立一系列新的制度安排。比如说，要建设公平正义的社会，权力总得受点限制吧，得有一套制度来限制权力，除非你反对建设公平正义的社会；建设一个公平正义的社会，老百姓的权利需要得到保障吧，得有一套制度来保障，除非你反对建设一个公平正义的社会；建设一个公平正义的社会，经济上要有公平竞争的环境吧，妨碍公平竞争的东西得破除掉，除非你反对建设公平正义的社会；建设公平正义的社会，财富的分配得公平一点吧，特别是机会面前得平等，除非你反对建设公平正义的社会；公平正义的社会得有一个好的法治基础吧，起码老百姓遇到点儿事情得有个说理的地方，也就是说得建设法治社会，除非你反对建设公平正义的社会……

可以说，公平正义是凝聚变革共识、形成变革动力、超越左右分歧的重要基础。中国不需要再在改革的话语中纠缠，要做的不是所谓要克服改革的阻力，而是要在一套新的话语的基础上实现一种超越，并以这种超越，实现实质性的进步。人们经常说，现在是改革和革命赛跑，要看到，如果我们还是陷在常规的改革思维之中，改革胜过革命的机会是很小的。

社会转型的动力

如果说改革是自上而下推动的变革过程，建设公平正义的社会，则是上下共同推动的社会转型过程。

现在改革的条件其实远远不如20世纪70年代末80年代初。那时，至少有这样五个有利条件：一是刚刚经历了一场荒谬的运动，这个荒谬运动形成的对照使得人们能够是非分明；二是整个社会当时对改革有着高度的共识，甚至包括改革的方向；三是当时有一个强有力的权威；四是没有强大的反对改革的力量，就是所谓的“凡是派”在改革的一些最基本的问题上也是认同的；五是国际社会是帮忙的，中国的改革得到了国际上的广泛赞同甚至援助。

但现在说要重新启动改革，至少面对这么几个问题：一是既得利益集团已经坐大。我说的既得利益集团实际上在很大程度是改革的既得利益集团，本身就是改革者在改革中获得了巨大利益的既得利益集团。二是在和改革相关的这些问题上，几乎所有的问题都充满着分歧甚至对立。三是改革作为30年的一个过程，已经高度疲惫。四是国际上对中国充满着警惕，不再像过去那样帮忙。五是老百姓现在其实已经越来越不耐烦。

那么，社会转型的动力在哪里？

最近，美国的裴敏欣教授发表了一篇文章，提出了一个很好的分析框架。他认为，从体制上看，过去10年是改革停滞的10年。但在过去10年中，一个同样重要但却被忽视的变化是中国的政治生态里发生了一场静悄悄的“革命”。由于这一“革命”，中国的国家社会关系和10年前已不可同日而语。这场政治“革命”发生在政府合法性、可信度和维稳能力的几个关键领域。他指出，现在中国的政府和社会的精英们都在不同程度上感受到了这场“革命”的影响。在执政的精英中，普遍的体会是“老百姓越来越难管”“维稳成本高”和政权基础的危机感。社会各层精英们则日益认识到国家社会关系的紧张已到前所未有的程度。他将这种生态的变化概括为三个特点：一是独立公共

道德权威的出现；二是政府诚信的破产；三是组织集体行动的成本大大下降。他认为，中国静悄悄的政治“革命”的各个组成部分在今后会释放出更大能量的相互作用。

将体制和生态作为两个不同的范畴分别进行分析，发现其中的变与不变以及其中的潜力，这是一个极有意义的分析框架，澄清了人们关于过去10年变与不变问题争论上的混乱与误区。

我认为，分析政治生态的变化，关键是这些年社会力量的发育和生长。在过去的这些年中，民智渐开，疏离感和不耐烦已是普遍的现象。中国工信部的数据显示，截至2012年6月底，中国网民已经超过5.38亿，还拥有约2.74亿的微博账户。微博等自媒体和社交媒体的出现，改变了民众与公共事务的关系，重要的信息已经很难捂住。在相当一部分社会阶层中，人们对这些年改革陷入停滞状态充满了失望。如裴敏欣所说，独立公共道德权威开始出现，包括公众意见领袖正在开始形成。近些年的几个重要事件造成了若干值得注意的群体：一是走上不归路的上访者群体，二是在征地拆迁中失去家园的群体，三是在计划生育中形成的失独群体。

类似的变化也发生在体制内。除了执意维护既得利益的那部分人外，许多人都意识到，按照现在这样继续下去不行了。当然表述不一样。在这里我要强调文明的力量，要相信文明的力量。现在许多人在强调腐败现象的普遍性。其实，人都是多面体，包括腐败分子在内，许多人都愿意活得像个人样，至少希望活得舒服一些。但现在很多人在说自己“活得不像个人”。因为只要你在官场里混，还想着升迁，你就得把自己放低，甚至不得不深陷在腐败的泥潭中。托克维尔讲过一句话，为什么面对既得利益集团的时候，变革会发生？一个重要的原因是，既得利益集团活得也不舒服，他们要改变这种不舒服的状态，这就是社会变革的动力。

说到社会变革的动力，不能忽视的是社会矛盾和冲突所形成的压力以及由此形成的对社会变革的推动。可以预期的是，今后一段时间社会矛盾和冲突也许会是一种U字形走向。在短期内，新一届“惹事型施政”将会减少，“体恤型施政”将会增加，社会矛盾可望出现减少的趋势，社会中的紧张气氛会有所缓和，但目前的结构决定了基本的利益格局不会发生根本性的变化。变数在于，一两年后在经济和利益格局的双重压力之下，会不会回到老路上去。而且，既得利益集团在经历短暂的观望后会做什么？基于这些因素的考虑，在前五年的中后期，社会矛盾和冲突有可能会重新呈现增多或加重的趋势。关键的问题是如何使社会矛盾形成的压力转变成为社会变革的动力。

以反腐为起点，形成官民的良性互动

在社会转型时期，造就社会变革动力的关键在于能否形成官民之间的良性互动。不管人们对现状有多大的不满，也不管人们的主张有多大差异，从对社会和历史负责的角度说，大多数人还是希望通过平和变革的方式，使社会走向进步。因为动荡代价的最后承担者还是这个社会和一般老百姓。

以平和的方式进行社会变革，关键是如何通过下层压力实现上层改革，具体地说，是如何实现上下层的良性互动。很多人对这一点不抱信心，他们认为现在官民之间的取向差异太大。实际上，有差异是正常的，如果双方的取向完全一致，就谈不到互动了。重要的是找到良性互动的切入点。

什么会成为形成良性互动的切入点？我觉得没有固定的答案，只能是遇到什么是什么。就目前的情况来说，反腐败可能就是现实提供的一个可能的切入点。

这不是刻意寻找的结果，是历史提供的一个机会。就现实的情况看，官民在反腐上有相同和不同两个方面。有人说，上下层在反腐态

度和目标上是不同的。这是一个事实，或者更准确地说，是事实的一个方面。同时也要看到，两者在反腐的问题上有共同的方面，要反腐是共同的，遇到的阻力也是共同的，这就是强有力的既得利益集团。但在如何反，反到什么程度，最后要实现什么样的体制变革结果上，是不同的。在这种情况下，能不能走上一个由合力形成的变革之路？要探讨的就是这样的可能性。良性互动要起的作用，就是如何使目标不完全相同的力量实现同一个变革的过程。

现在关于反腐的分歧集中在治标与治本、运动式反腐与制度化反腐上。我的看法是，目前中国的反腐可能需要经历运动式反腐与制度化反腐两个阶段。运动式反腐起的是破局的作用。在面对强大利益集团的时候，没有运动式反腐，制度化反腐是没有可能的。财产公示呼吁了这么长时间没有进展，就证明制度不是凭空来的。在运动式反腐阶段，形成官民良性互动的可能性是存在的，而且这在现实中也是可以看到的。比如说，就反腐而言，网络空间其实比原来大了，相关帖子删得比原来少了。而且有关方面对一些帖子中披露的腐败现象，也做出了较迅速的回应。这都可以看作良性互动的迹象，至少是为良性互动提供了必要的基础。

民众或舆论对制度建设的呼声，有关“运动式反腐不能真正解决问题”的呼声，同样是重要的。我想，这次上层对如下两点应当会有感觉。第一，腐败已经到了远远超出原来那些官方说法能够概括的程度，几乎是碰到一个是一个，从某种意义来说是烂掉了。而烂掉的深层原因是权力的失控，这一点也是上层最不愿意见到的事情之一。第二，在经历了多次无功而返之后，用运动式反腐收拢人心已不太可能了。尽管我也同意，自己给自己动手术是很难的，上层的反腐会有很大的局限性。但我还是愿意认为，上层的思路会比以前有一定的突破，因为这一次他们是真的感受到了腐败对他们的威胁。特别应当注意到的是王岐山讲的一句话，“当前反腐要以治标为主，为治本赢得时间”。这说明，高层自己也知道运动式反腐是治标不治本的。同时

这句话也体现了高层的这种意向，即将来会转向制度建设的层面，而运动式反腐是在为制度化反腐做准备。

现在的问题是，在经历了一段运动式反腐之后，能不能及时转入可以导致制度变革的制度化反腐。这个谁也不敢打包票，许多人对此抱有怀疑也是有理由的。但应当意识到的是，这种怀疑和疑问就是正向的压力，它表明民智渐开。这种怀疑所造成的压力有可能使执政者意识到，在公信力已经所存无几的情况下，如果民众觉得再次受到忽悠，这次运动式反腐不但不能收到聚拢人心的效果，反而可能使得民众彻底失望。

如果考虑到上述因素，反腐在制度的层面向前推进，一些重要的制度变革不是没有可能的。首先，官员财产公示有可能会比没有这场运动式反腐推进得快一些。其次，经过进一步的努力，巩固和扩大运动式反腐提供的言论空间也是有可能的。当然更关键的是，能否实现下面的路线图：运动式反腐——反腐制度建设——限制权力——落实权利——扩大言论权利空间。而这只有通过官民之间的良性互动，通过这种互动中的博弈，才有可能实现。可以这样说，就目前的反腐败来说，最重要的不在于它是以什么方式开始的，而是在于它以什么方式结束。

有人怀疑在反腐中形成官民良性互动的可能性，主要是由于既得利益集团的因素。其实这个问题不可以绝对化。在传统的国家理论中，人们更加强调的是国家的“代表性”，即将国家看作是某些利益集团或其联盟的代表。但另外的一些研究则表明，国家具有明显的自主性（autonomy）。国家是有自己利益和目标的主体。国家与统治阶级的利益既有一致的一面，也有矛盾的一面。特别是在社会发生危机，国家与统治阶级同时受到威胁的时候，两者矛盾的一面就会表现得更为突出。国家的目标首先是自保，而这种自保是由压制既得利益

集团从而通过必要的改革实现的。正是这一点，为官民良性互动提供了可能性。

实现官民良性互动的关键是破解“江山思维”

实现官民良性互动的主要障碍之一，是所谓的“江山思维”。无论今后的路怎么走，往往都会涉及这个问题。可以说，如何用建设性思维破解这个问题，成为实现官民良性互动的关键。

就形成官民良性互动来说，“江山思维”所起的作用，明显是消极的，可以理解为保障一种制度的不变。首先，保江山这个概念是很模糊的，可以有不同的理解，甚至会引起种种误解。从历史上来看，打江山、坐江山是中国一种传统的政治理念。这与当时把江山看作私有财产是分不开的。江山是我打下来的，当然就是我的财产。于是，就有了“打江山，保江山，吃江山”的说法。这与“权为民所赋”的现代政治理念是格格不入的。从现实当中看，这种“江山思维”很容易形成一种由制度化特权演变而成的既得利益格局，甚至助长腐败现象的滋生。共产党所领导的革命，从其宗旨来说，就是要打破这种逻辑，使江山成为人民的江山。

当然有人会说，现在保江山的概念不是这个意思，其基本的含义是保持基本制度的连续性。应当承认，就一部分人来说，这也是真实的想法。有人曾经注意到，红色后代有公开要求和“官二代”做出切割迹象。如延安儿女联谊会的会长胡木英，在该会举行的2011年春节团拜会上，就明确提出：“我们绝非什么‘太子党’‘官二代’，我们是红色后代、革命后代。”有人还注意到“红后”的下述一些特点，如强调他们父辈打下的江山绝不能在他们这一代人手中丢掉，要把革命传统世世代代保持下去。在这当中，尽管也包含着对集体共同命运的关心，但与纯粹从利益的角度来理解江山，还不完全是一回事。

近些年来，滥用权力，以权谋私，已经成为一个相当严重的问题，由此引起的官民对立的情绪是很明显的。在这种情况下，“江山思维”就很容易造成官民隔阂，甚至民众与执政者的对立。

应当说，破解“江山思维”是实现官民良性互动的关键。要破解这个思维是很困难的，但我觉得不是没有可能。破解的思路在什么地方？我觉得是分享、共享的理念。如把江山理解为我们这个社会拥有的一切，即古之“天下”，就是要通过一套制度安排来分享这个江山。

通过共享和分享的理念来破解“江山思维”，需要解决两个重要的问题。一是官民双方形成有关社会变革的政治善意。二是改革者要勇于与既得利益集团切割。

就有关变革的政治善意来说，高层最近不断强调要全面贯彻落实宪法，实现依法治国。这就是形成政治善意的基础。前一段时间，任剑涛教授提出要破除三个心魔。一是当局能不能稳定局面的政治心魔；二是无论左右的改革方案都会导致混乱的心魔；三是无论下一步如何实施改革，改革必然导致社会分裂、政治分裂的心魔。说到底，就是要相信民间要求变革的善意，同时要有变革的勇气和自信。不过，社会也要对执政者的改革愿望抱有善意。那种自己不可能给自己动手术的说法，貌似有理，实际上是把事情看得过于简单化了。

同时，改革者要勇于与既得利益集团切割。由于“江山思维”本身的模糊性以及由此可能产生的多种不同理解，人们很容易把执政者与既得利益集团捆绑在一起。现实中执政者与既得利益集团的关系也确实是微妙的，这就在官民之间形成难以化解的隔阂和不信任。有人会说，这种切割是很难的，再难也得切割，不切割就没有出路。当然，想不想切割是一回事，能不能真正实现切割又是一回事。这取决于双方的力量以及变革策略。

一般而言，在正常的情况下，双方力量对比不易在短时间内发生根本性的变化。这时，有三个东西就是非常重要的。第一，能不能有效借势甚至造势。有势，弱的可以变强。第二，出师有名。有的变革别人比较容易反对，有的不容易反对。我前文提出公平正义的目标，就是这个意思。第三，在上层陷于僵局的情况下，能不能从社会中寻求支持。所以，就社会来说，对于上层变革保持一定的不信任从而形成压力是必要的，但不分青红皂白一律嗤之以鼻，也是不明智的。

突破转型悖论

社会转型是一个艰难而复杂的过程，会遭遇一系列的矛盾与困境。对于这当中一些困境，我称之为转型悖论。成功的社会转型，需要妥善处理这些困境和矛盾。

转型悖论之一，人的作用和制度的作用之间的关系是什么？在社会转型的过程中，有两点人们一般都会认同，一是关键是制度建设，二是人治是靠不住的。理论上来说这是不错的。但问题是，制度建设从哪里来，制度建设如何成为可能？这样来看，首先还是人的作用，而关键是相关的人得到必需的位置后能不能转向制度建设。这取决于两点：一是有没有这种意愿；二是能不能造出制度建设的势。

转型悖论之二，运动式变革与制度化建设。在转型期的变革中，只有形成稳定的制度安排，才能确保变革的成果。特别是在经历了十年“文革”的政治运动后，人们对运动和运动式解决问题的方式，更是有着共同的警惕。但事情不能陷入教条化。前面的分析表明，只有在具有变革意识的领导人获得了必要的权力，新制度的建设才有可能。但问题在于，这时的变革往往面对着强大的既得利益集团的反对，在这种情况下如何能够使变革得以破局？

转型悖论之三，改革与革命。促进变革，避免革命，是当下社会中许多人的共识。一般地说，这也是不错的，一方面革命的代价太

大，另一方面，谁也不能保证在革命后能建立一个更好的体制。于是，我们也就看到许多反对革命的文章。但问题是，且不说革命有时是一种必然，不是谁喜欢不喜欢的问题，更经常的情况是，没有革命的压力，改革的动力从何而来？谁愿意在没有压力的情况下进行实质性的变革？因此，革命是需要避免的，但革命本身不应当被抹黑。关键的问题是，执政者如何将可能的革命压力变成现实的变革动力，从而将历史引向代价较小的变革之路。

转型悖论之四，渐进式变革与激进式变革。中国改革一直津津乐道于渐进式改革，同时，无视苏东大部分国家已经进入发达国家行列的事实，不断抹黑激进式变革。其实，激进与渐进，各有利弊，而且在一个具体国家的变革中，不可能只使用其中的一种。实际上，中国渐进式变革的弊端现在已经越来越明显地显露出来。首先，在一个以渐进式改革实现社会转型的国家中，既得利益集团从容形成的条件更为有利，更容易陷入转型陷阱。其次，对于有些改革，只强调渐进，不大刀阔斧，是根本改不动的，如公车改革。在这种情况下，渐进式改革往往成为不改革的借口。几年前我就提出，区别渐进式改革与不改革的标准，就是看有没有时间表和路线图。

转型悖论之五，上层的力量与下层的力量。革命是自下而上发动的，改革是自上而下推行的。因此，最有力量的改革模式是执政者意识到社会中的危机，自觉地推行自上而下的变革。但这样的情况在历史上不多，可遇而不可求。因而，大部分变革是上下合力的结果。其具体过程往往是，最早感受到危机和问题的民众，开始表达变革的诉求，明智并有能力的执政者根据这些要求，将其变成变革的方案。这其实也是一个阻断革命的过程。也就是说，变革中上下的呼应是很重要的。中国改革在20世纪70年代末也是这样启动的，但不久之后在上下层之间就画上了一条“楚河汉界”。从此，上下层之间的良性互动过程也就结束了，路子也就越走越窄。

转型悖论之六，变革与秩序。怕乱，往往是不改革的最主要理由。中国社会中该改的不改，甚至不作为，往往与这个因素有关。要成功地进行社会转型，确实不能忽视这个问题，因为这个问题确实是存在的。因变革造成天下大乱的，确实有。但在剧烈的社会变革时期保持了社会秩序稳定性的情况也有。比如，蒋经国时期的台湾转型，最近发生的缅甸民主转型，还有此前越南的民主转型等。这个问题确实很复杂，但从最简单的角度说，变革的时机非常重要。这些地方都是及早地启动了变革，没有把变革拖到一个更困难的时候。因为及早启动变革，执政者还保持着较强的权威或执政能力，解决问题还较为容易，民众的情绪也比较克制等。

提出这六条转型悖论主要是想说明，改革和转型中的许多问题，不能绝对化教条化，要恰如其分地看待这些因素之间的关系。当然，改革和转型的最大悖论是改革的推动者与改革的对象是同一个主体。需要探讨的是，在什么样的情况下，同时作为改革对象的主体会有变革的意识。

（本文原载于《经济观察报》）

“大部制”与政府机构改革

竹立家（国家行政学院公共管理教研部教授、公共行政教研室主任）

随着2013年“两会”的结束和新一届政府履职，中国社会主义现代化进程步入一个新时期新阶段。未来10年，是中国社会向现代性转型的关键时期，社会的利益分化和复杂程度进一步增强，社会公众的权利意识表达将更为多样化。与此同时，中国的复兴也将面临更为复杂的国际关系格局，这一切都对政府的社会治理能力及应对世界“风险文明”时代的到来提出了更高的要求。我国自2008年推出的“大部制”改革方案，就是为了应对国际国内变化的复杂形势所做的“政府机构准备”，而这一次的政府机构改革和职能转变方案，是在2008年“大部制”改革基础上的进一步深化，改革的着力点是强调转变政府职能。

这次机构改革的背景与意义

自1978年改革开放以来，我国一共进行了7次大的政府机构改革，前5次机构改革特别是1998年所进行的大规模的政府机构改革的主要目的，是为了逐步建立适应社会主义市场经济体制需要的“政府机构安排”，重点是“精简机构、裁减人员”，实现政企分开及减少政府对市场的干预。

2008年世界金融危机以后，为了适应经济社会发展的整体要求，我国推出了深化政府机构改革的“大部制”改革方案。与前5次政府机构改革不同，第6次以及第7次“大部制”改革是为了全面适应社会主义政治体制、经济体制、文化体制和社会管理体制的要求，而进行的

一次整体性的政府机构改革，目的是彻底转变政府职能，为中国社会的全面现代化提供“政府机构保证”，使政府能够公正地行使“公共权力”，做到“不错位、不缺位、不越位”，从而全面提升政府的社会公共治理能力，真正建立一个稳定、秩序、合作、和谐的“新社会主义”社会，实现中国梦。

不言而喻，“大部制”改革是中国经济社会发展的历史和逻辑要求。改革开放初期，中国社会的主要矛盾和问题是社会的普遍贫困问题，经济发展到了崩溃的边缘，以经济建设为中心是社会的基本共识。当时改革的中心议题是以“经济”为中心构建改革的话语体系。经过30多年的改革开放，中国社会的富裕程度提高，人民群众的物质生活水平普遍得到改善，但社会的贫富差距拉大和权力腐败结伴而行，社会的主要矛盾和问题转变为社会的不公正性问题，这一问题成为阻止社会进步的主要障碍。因此，随着社会基本矛盾和问题的转变，未来改革的中心议题就必须以“公正”为核心重构改革的话语体系，以社会管理体制创新为核心的政治行政体制改革就成为改革的关键环节。

无论是在理论上还是在实践中，社会管理体制创新的基本内涵都指向“社会结构性”改革，即公共资源和价值在社会公众之间“公平分配”的改革。而要实现这一目的，“权力配置”改革是一个绕不开的话题。只有人民群众在权力结构中真正处于主体地位，并实实在在地参与了改革进程，社会的公平分配才能实现，社会管理体制创新也才能落到实处。因此，社会管理体制改革与政治行政体制改革是一枚硬币的两面，是“一而二、二而一”的关系，政治行政体制改革是社会管理体制创新的基础，社会管理体制创新是政治行政体制改革的必然结果。而我国推行“大部制”改革的一个基本目标，就是以政治行政体制改革为“切入点”，通过“政府组织结构”的重组，实现“有效分权”和社会公众参与的“共同治理”，为人民群众参与共同治理留下更多的空间，开拓更宽的渠道。

“两会”以后，随着新一届政府的履职和《国务院机构改革和职能转变方案》的出台，新一轮“大部制”改革引起社会公众和舆论的广泛关注和讨论，成为新一届中国政府从制度上推进改革的焦点问题之一。社会上上下下对这次“机构改革成果”的期望值很高，对通过机构改革解决目前改革与发展过程中所遇到的矛盾和问题充满期待。因此，从现代社会治理的角度出发，在理论上理清“政府机构改革”的实质、目的和意义，并在实践中有效推进“政府机构的合理化”进程，达到“重构政府价值”的目的，就有着非常重要的意义。

这次机构改革的实质

2013年3月10日“两会”上对以“转变政府职能”为核心的政府机构改革方案的说明，基本上使社会公众清楚了这一次政府机构改革的基本框架、涉及的部门和要重点解决的问题。对此，公共舆论也进行了广泛的讨论和报道。为了使下一步机构改革方案能得到很好的贯彻和有效实施，达到预期的效果，笔者想从公共管理的角度简单梳理一下机构改革的实质和应重点解决的问题，谈一点自己的看法。

理论上，政府机构改革就是一个不断适应经济社会发展要求的过程，一个适应人民群众日益增长的物质和精神需求的过程。在当代世界，政府机构改革一般被看作行政体制改革的重要组成部分，是提高政府行政效率和效能、完善政府治理结构、更好地履行政府职能、重构政府价值、实现有效分权、提高政府社会管理和公共服务能力的必要手段。我国“大部制”改革的持续稳步推进，就是要逐步实现政府机构与现代社会治理要求相适应这一根本目的。

中国社会经过30多年的改革开放，经济迅猛发展繁荣、社会的现代化程度空前提高、人的权利意识快速增强，整个社会正处于一个关键转型期。在这一社会转型过程中，政府扮演着关键角色，能否真正履行好自己的职责，切实转变政府职能，政府机构改革是基本前提。

只有政府机构设置与社会治理需求“合理对接”，政府对社会的有效治理才能实现。

但是，政府机构改革与合理设置，只是政府结构或组织形式的变化，是能否实现政府职能转变的前提条件之一。政府职能能否真正实现转变，关键还是要看与政府组织形式相一致的政府活动的本质、权力配置、内在机制、价值标准和依法行政的能力是否发生真正的变化。因此，在以转变政府职能为目的的政府机构改革过程中，我们要重视政府机构的组织形式的改革，更要注重政府履行职能的内在能力的提高。这就是说，政府的“宏观调控、市场监管、社会管理、公共服务”职能的实现，关键还是要靠政府自身的素质和能力的提升。

要提高政府的能力和素质，在政府机构改革过程中，在重视政府机构设置合理化的同时，政府机构内部的权力相互制约、良性运行机制、权力合理配置等关键改革也非常重要。只有政府内部治理结构合理性增加，政府社会治理效用才会提高，政府成本才会降低，政府职能转变也才会落到实处。

新一届政府履职以后，提出中国未来改革与发展的两个基本目标，即中国梦和人的现代化。从政治哲学的角度看，实现中国梦就是要实现社会主义的基本价值和理想，就是要建立一个公平正义的社会，建立一个每个人都有尊严和幸福的社会、一个“人的自由和全面发展的社会”；人的现代化就是一个人的“自主意识、权利意识、民主意识”得到充分合理表达的社会。之所以强调政府机构改革的实质是转变政府职能，是因为在社会主义现代化进程中，只有真正实现政府职能转变，实现“政府的归政府、市场的归市场、社会的归社会”，才能为社会、企业和个人留下巨大的发展空间，才能激发整个社会的活力，也才能最终实现中国梦和人的现代化这些社会主义的终极价值。

这次机构改革要实现的基本目标

整体而言，要判断这次机构改革是否达到了“转变政府职能”的预期目标，是否真正实现了“政府的现代化”，是否建立了一个符合现代社会治理要求的“法治型政府、责任型政府、服务型政府、廉洁型政府”，关键还是要看政府自身的治理结构是否符合现代社会的治理要求，形成政府结构的“行政三权分立”、政府运行过程的“三个机制”和政府与社会及市场的“有效分权”。

首先，转变政府职能必须切实在行政机构内部建立有效的“行政三权分立”结构。“行政三权分立”是指在政府机构内部形成决策、执行和监督权的分开。从目前世界各国的现代社会治理经验来看，政府机构一般分为两类：第一类叫“政治行政机构”，主要指“内阁部委”这样的“政策制定和政策实施监督”部门，在我国也叫“大部制”。这样的政府机构数量很少，不承担具体的公共事务执行职能，根据各国的实际情况一般在11~18个，我国目前确定在25个。笔者认为这样的安排基本符合我国社会发展的实际情况。第二类叫“官僚行政机构”，主要指具体承担“市场监管、社会管理、公共服务”等职能的政府“执行机构”。这样的机构一般很庞大，比如隶属于美国联邦政府的大大小小的执行机构大约有3000个，它们一般按照国家相应的法律法规和公共政策独立运转，并接受来自政府内部、社会公众和立法机构的监督。对政府机构运行的监督，除了来自部委的政策性监督以外，还有来自政府内部的审计、监察等方面的法律监督。政府机构改革一个很重要的方法就是对政府机构的“分类改革”，形成政府内部的“行政三权分立”，不能混淆政府政策机构和执行机构这两类机构之间的界限，简单的合并同类项只会使政府机构的职能更为混乱。

其次，转变政府职能必须在政府机构内部形成三种“运行机制”，即“绩效评估机制、责任机制、奖惩机制”。特别是政府的执行机构的改革，只有形成这三种机制才能为切实转变政府职能奠定制

度性基础。政府机构改革的一个重要目的就是要重构政府价值，提高政府执行力和政府的运行质量，使政府机构提供的公共产品和服务效率更好、更高，使政府自身成本更低、更廉价和廉洁，使公共权力腐败现象更少，让人民更满意。如果政府机构组织形式的变化没有真正带来机构内部运行机制的变化，带来政府自身治理和运行机制的变化，那政府的核心价值就很难实现，政府质量和政府执行力就不会提高，政府向社会提供公共服务的能力和素质就不会得到根本性的改变，转变政府职能的目标就是一句空话。

最后，转变政府职能必须实现“有效分权”。有效分权是实现社会主义社会参与式民主和协商民主的制度基础，也是现代社会实现共同治理的基本途径。分权改革是现代社会生活进一步复杂化、技术化和专业化对政府社会治理方式改革的要求，具有极强的时代性特点。有效分权的含义有三点：一是在政府内部划分各级各类政府机构之间的权力边界，厘清权力清单，合理界定各级各类政府机构的权力性质，正确区分政策性机构与执行性机构的不同职能，合理削减政府权力；二是权力下放，尽量把上一级政府的权力向更贴近服务对象的下一级政府下放，提高公共政策的效率，减少行政审批的程序、环节和事项；三是权力转移，即政府权力向社会、企业甚至个人转移，大幅度减少行政审批事项，形成“政府的归政府、市场的归市场、社会的归社会”的现代社会的共同治理模式，真正使政府职能转变落到实处。

总之，与2008年启动的“大部制”改革目标相一致，这次政府机构改革的重点还是转变政府职能。而要在政府机构改革过程中实现转变政府职能这一目的，就必须深化政府内部权力配置改革，形成行政体制内部的三权分立结构，形成合理的权力运行和监督机制，实现有效分权。只有这样，才能建立一个人民满意的政府，才能实现政府的现代化，也才能打造一个执行力政府，实现“大部制”改革的基本目标。

（本文原载于《中国党政干部论坛》杂志）

第四章
当前中国改革最紧要的问题

当前中国经济改革首先抓哪些方面

厉以宁（北京大学社会科学学部主任、光华管理学院名誉院长）

就现阶段的中国经济改革而言，究竟应当首先抓哪些方面的改革呢？我认为，以下四大改革，应当是具有关键意义的。

城乡二元体制改革：可以带来最大改革红利的大事

计划体制当初建立时，有两大支柱：一是国有企业体制，二是城乡二元体制。这两大支柱支撑着整个计划经济。在城乡二元体制下，户籍分为城市户籍和农村户籍，城乡被人为地割裂开来，城市和农村都成为封闭性的单位，生产要素的流动受到十分严格的限制，城市居民和农民的权利是不平等的，机会也是不平等的。在某种意义上，农民处于“二等公民”的位置。尽管中国的经济体制改革是从农村家庭承包制的推行开始，但这只是否定了城乡二元体制的一种极端的形式（人民公社制度），而没有改变城乡二元体制继续存在的实际状况。

时至今日，距农村家庭承包制改革已经30多年了，无论从完善社会主义市场经济体制的角度来看，还是从协调社会发展，让广大农民共享改革发展的成果，使农民与城市居民政治权利平等的角度来看，对城乡二元体制进行实质性的改革都是亟须的。

因此，在党的十八大召开以后，首要的、具有关键性意义的经济体制改革无疑是走向城乡一体化的改革，其中包括城镇化的推行、土地确权、城乡社会保障一体化、教育资源的均衡配置、户籍一元化等

等改革与发展措施。这是关系到“以人为本”原则得以贯彻的大事，也是可以带来最大的改革红利的大事，切不可等闲视之。

市场化改革：使企业处于公平竞争的环境中

改革开放以来，尤其是1992年邓小平同志南方谈话以后，市场化改革一直在推行，并且取得了很大成绩，这是不可否认的事实。但应当注意到，市场化改革距我们的目标模式仍有相当大的距离。为什么会有差距？主要是由于认识不足。

经济中，要正确看待内生力量和外生力量的区别。正如一个人，如果这个人健康，一定是内生机制健全、完善，靠内生机制的调节就可以保持身体的健康；必要时也需要服药打针，但这种外生力量的作用毕竟是辅助性的。经济生活同样如此。市场机制健全、完善，是基础性的。宏观经济调控虽然是必要的、不可缺少的，但不能主要靠宏观经济调控措施来治理经济，否则经济活动越来越受政府的财政政策和货币政策的支配，从而违背了市场经济体制下以市场调节为基础性调节的原则。

另外，要确立社会主义市场经济体制，就必须赋予企业自主经营的权利和地位，而不能依旧像过去那样视企业为政府的下属单位和附属机构，不让企业与企业之间存在竞争关系。实际上，现实生活中依然存在着所有制歧视，存在着行业垄断。这些都不符合市场化的要求，必须深化所有制改革，使企业处于公平竞争的环境中，彼此既有合作关系，也是竞争对手。

国有资本配置体制改革：可以提高国有资本的使用和配置效率

国有企业体制的主要弊端主要表现于以下五个方面：一是政府干预太多，二是自行运转机制不灵活，三是行业垄断性强，四是法人治

理结构不健全，五是创新能力差。由于国有企业资本雄厚，上述弊端的存在使得国有企业的盈利状况同国有资本总额是不对称的。按机会成本理念，以“不赚就是赔”“赚得少也是赔”的标准来衡量，国有企业的业绩从整体上说是不佳的。

怎么改？正确的改革思路应该是：把现存的国有企业体制改为国有资本配置的新体制，也就是要进行国有资本配置体制的改革。在这种改革思路的指导下，今后，改造国有企业体制的着重点不在如何调整国有资产监督管理部门的权限，而在于把它的权限规定为只管国有资本的配置，而不再管国有企业的运作。国有企业尽可能改制为股份制企业，其中又尽可能改制为上市公司。它们同其他非国有的或非国家控股的股份制企业、上市公司一样，一律自主经营管理，由股东大会、董事会、总经理、监事会行使各自的权力和承担各自的责任。

新的国有资产监督管理部门之下，可以设置若干个国家投资基金公司，分工（主要按行业划分，也可以是综合性的）管理国有资产的配置状况，并可以撤出某些经营不善的企业，也可以增资到某些盈利的或产能短缺的企业中去。国家投资基金公司是国有资本具体的投资主体，它们负责对本公司所投资的股份公司资本经营效果的考核。而对国家投资基金公司的运营和本投资基金公司所属国有资本配置效果的考核，则由国有资产监督管理部门负责。这样既有利于产业结构的优化，又有利于国有资本配置效果的增加，更有利于促进对国有资本已经进入的股份制企业、上市公司对自身业绩、设备更新、创新能力和盈利效果的关注。

收入分配制度改革：重点一定要放在初次分配上

收入分配制度改革是当前亟须推行的关键性改革措施之一。需要弄清楚的，是把重点放在初次分配方面，还是把重点放在二次分配方面。我的观点是：初次分配的改革更加重要。

收入的初次分配照理说是市场机制起作用的结果，只要确实由市场机制按人们提供的生产要素的贡献大小（所提供的生产要素的数量、质量和作用）进行收入分配，那依然是符合市场规律的。在市场调节下所出现的收入分配差距，再由政府主持下进行的二次分配调节。

然而在中国现阶段，市场机制受到各种因素的影响，包括历史因素的影响、经济生活中的行业垄断继续存在的影响、计划经济体制对初次分配的工资标准和级差的影响、劳动力市场上买方和卖方力量的极不对称的影响等，所以不可能真正形成由市场调节作为基础性调节、所谓均衡条件下的工资率。

比如，农民初次分配收入是在非均衡条件下形成的。这可以从四个角度来解释。第一，农民还没有成为真正的市场主体，因为农民只有土地的承包权、使用权，而没有产权，不能用于抵押、转让。土地流转在很大程度上要受到市场外因素的干预，农民的土地收入受到多方面的限制。农民甚至不可能对未来的收入前景有预先的策划。而利用土地的“寻租”行为，负担恰恰落在农民身上。第二，农民工可以在城镇和企业中工作，但他们却是劳动力市场中最弱势的受雇群体。农民工与城市居民的身份不同，农民工的权利受限制，而雇用农民工的单位或企业相对于农民工而言，是强势的。双方地位的不对称性，大于城市居民中的受雇者和单位之间地位的不对称性。第三，农民种植农产品或饲养家畜家禽并从事销售所得到的收入很少。由于农民们所处的是弱势地位，无法争取到合理价格，常常被压低价格，这就使农民初次分配收入减少。第四，二元劳工市场的存在使求职者受歧视，农民工只能进入低级劳工市场，无法进入高级劳工市场。在这方面，农民受到的歧视比城市居民求职者更为突出。上述这四个角度的分析清楚地表明：农民和农村外出务工人员所处的地位是十分不利的。他们初次分配的收入少，也就不奇怪了。

由此得到的结论是：在现阶段的中国，要进行收入分配制度的改革，重点一定要放在初次分配上，因为这是导致社会收入差距连续扩大而且难以治理收入差距过大问题的重要原因。二次分配制度改革的重点，当前应是城乡社会保障的一体化，即今后不应再存在“初次分配有收入差距，二次分配反而进一步扩大了收入差距”的怪现象。

（本文原载于《北京日报》）

当前中国改革最紧要的问题

吴敬琏（国务院发展研究中心研究员）

近几年来，关于改革的共识出现弱化趋势甚至破裂的议论一直受到各方面的关注。相对于前期改革，经济改革所要解决的深层次问题更加复杂，而且，它们多数与政府治理息息相关。目前的关键问题是政府改革严重滞后，政府主导的倾向进一步强化，行政权力与垄断利益相互结合，不仅阻碍了改革步伐的推进和改革利益的公平分享，而且，有的领域还出现了社会溃败的迹象。可以说，中国社会又处在一个新的十字路口，没有什么问题比选择什么样的道路和未来改革的方向更加牵动人心。

最近两个月，财新《中国改革》记者在多个论坛上见到著名经济学家吴敬琏。每一次，他都是人气最高的学者。往往是不待主持人介绍完毕，会场上便掌声骤起。吴先生演讲的风格率直平易，逻辑清晰，总是直指要害。在这几次会议上，财新《中国改革》记者与吴先生有过几次深入交流。他阐述了对中国改革问题的最新思考，呼吁不仅要改革的“顶层设计”，更需要改革的“顶顶层设计”，确认中共十一届三中全会以来的改革路线，重启改革议程。

我们正处在新的十字路口上

与20世纪80年代乃至90年代的情况不同，人们对改革的功过和改革的前途意见纷纭。有人说改革共识破裂了，甚至认为改革已死。但是，从最近几个月来一些论坛传递出来的观点来看，大多数人对改革是有共识的，虽然他们对前一时期改革停滞不前甚

至倒退感到失望，大家对经济改革和政治改革还是满怀期待。为什么在改革开放30多年以后还会出现这种情况呢？

我认为，基本的原因是我们还走在改革的半途：一方面市场化改革取得了重大的成就，在20世纪末期，把市场经济的初步框架建立起来了。另一方面，在一些领域中，改革的大关还没有过。目前形成的经济体制是半市场、半统制的过渡体制。于是，从这种体制建立之日起，就出现了“既是最好的时代，又是最坏的时代”的“两头冒尖”的状况。

从好的方面说，一个对世界市场开放的市场经济框架的初步建立，解放了久为落后制度所束缚的生产力，促使20世纪90年代以来中国经济实现了持续的高速增长。其具体表现为：第一，为过去在计划经济体制下被压制的私人创业开拓了空间。到20世纪末，中国已经涌现了3000多万家民企。它们乃是中国出人意料的发展的推动力量。第二，大量原来没有充分发挥作用的人力、物力资源得到了更有效的利用。这极大地提高了中国经济的整体效率，加快了工业化、城市化的进度，促成了中国经济的高速度增长。第三，对外开放政策的成功执行，在一定时期内因净出口需求弥补了消费、内需不足的缺陷，从需求方面支持了中国经济的高速增长。第四，对外开放的另一个重要作用，是在自主创新活动还没有培育起来的情况下，通过引进国外的先进装备和吸收国外的先进技术，迅速缩小了中国与发达国家之间在过去两百多年间积累起来的巨大技术水平差距，使高速增长得到技术进步的有力支撑。

然而另一方面，目前建立的市场经济体制还是很不完善的，其主要表现是：国家部门仍然在资源配置中起着主导的作用。具体说来，其表现在以下方面：第一，虽然国有经济在国民生产总值中并不占优势，但是，它仍然控制着列宁所说的“制高点”，即“国民经济命脉”。国有企业在石油、电信、铁道、金融等重要行业中继续处于垄

断地位。第二，各级政府握有支配土地、资金等重要经济资源流向的巨大权力。第三，现代市场经济不可或缺的法治基础尚未建立，各级政府官员有着很大的自由裁量权，他们通过直接审批投资项目、设置市场准入的行政许可、管制价格等手段对企业的微观经济活动实施频繁干预。

这种过渡体制建立后，就出现了两种可能的发展方向：或者是政府逐渐淡出对微观经济活动的干预，加强自己在市场失灵的领域诸如市场监管和提供公共产品等方面的职能，使过渡性的体制逐渐成长为在规则基础上运转的现代市场经济（我把它称为“法治的市场经济”）；或者不断强化政府对市场的控制和干预，不断扩大国有部门的垄断力量，蜕变为政府全面控制经济社会发展的国家资本主义畸形体制。这就是我在世纪之交提出“中国向何处去”的问题的原因。两种前途摆在我们的面前，一条是政治文明下法治的市场经济的道路，一条是权贵私有化的道路。中国面临严峻的选择。

在改革大步推进的时候，比如说，20世纪90年代初期，在南方谈话前后放开了价格，“官倒”无所施其技。那时候，大家就很高兴。但是，当改革受到阻碍的时候，行政权力就会扩张，腐败就会蔓延，就会出现贫富分化。这种情况，引起了大家的不满。不幸的是，这两种前途的争斗愈演愈烈，正确的一方并不占有优势。而“左”是对右的惩罚。贪腐的盛行使力图恢复“全面专政”旧体制的极“左”力量，能够蛊惑对贪腐怀有正当义愤却不明就里的人们，追随自己去反对市场化、法治化、民主化的改革。

这样，就使我们站到了新的历史十字路口上。何去何从，将决定中国的前途和命运。不同的取向，将决定政府领导在中国历史进程中是起正面的还是负面的作用。

当前中国面临的最严重危险是权贵资本主义

在国内，你是最早提出要警惕权贵资本主义危险的经济学家。我们注意到，你早在1999年就提出过权贵资本主义对改革的危害，你曾说："如此巨大的'寻租'利益，也会培育起一个人多势众的既得利益集团，他们会力图在我国制度变迁的过程中，利用权力不但进行'寻租'，而且进行'设租'活动，以便造成新的寻租可能性。如果政府不能采取坚定而正确的措施制止事态的发展，弄得不好，由寻租到设租，会构成腐败泛滥的恶性循环。那么当这种权贵资本在一个国家居于统治地位时，大量社会财富被少数人鲸吞，广大群众则陷于普遍的贫困之中。这种情况在某些原来的社会主义国家已经发生了，我们绝不能听任它在中国重演。"你的呼吁得到了越来越多人的响应。但是，也不得不说，这一警告对于改革的实际进程影响有限，权贵资本呈现出越来越膨胀的势头。在很多关键领域，利益格局固化了，权力部门利用手中掌握的权力故意设租，特殊既得利益集团不愿意放弃自己的既得利益。在所有的领域，改革都面临着很大的阻力。

各级政府不断强化资源配置的权力和对经济活动的干预，使寻租的基础在许多领域继续保持甚至扩大。由于体制的演进会有路径依赖，一旦进入政府主导的路径，从寻租活动中得利的特殊既得利益者，必然会力求推动"半统制、半市场"的经济体制向国家资本主义乃至权贵资本主义蜕变。所谓权贵资本主义（也称官家资本主义），就是毛泽东所说的"官僚资本主义"，即"封建的、买办的国家垄断资本主义"。这样的体制对于权贵资本和特殊既得利益集团来说，是最理想的。

需要注意的是，在这些寻租者中，有相当一部分人在前期改革中曾经支持过改革。但是，当改革走到了半途，他们作为增量改革的获益者，为了维护自己的既得利益，希望维持甚至扩大行政权力广泛干预市场和经济体制的"双轨"状态，以便继续利用自己的特殊地位自由自在地弄权寻租，发财致富，而不愿继续前行，去努力建立规范

的、平等竞争的市场。于是，就出现了我在20世纪90年代指出的“规范化的改革往往被有些人说成是‘理想化’乃至‘保守思想’，而花样百出的‘寻租’活动，如鲸吞公共财富的‘产权制度改革’，圈地运动式的‘土地批租’，掠夺广大股民的金融魔术等却被这些人以‘改革’的名义歌颂备至，说那是足以富国富民的灵丹妙药，倏忽间就风行全国”的奇怪现象。随着改革的深入，寻租的社会力量保守性的一面会变得越来越突出。由于他们确实曾经有过改革的经历，并且即使在阻碍或歪曲改革时也继续打着改革的旗号，所以很容易迷惑群众，使群众信假为真。

目前大众普遍对政府对于防止事态恶化和灾变发生的措施不力啧有烦言，有人还将这种状态形容为“下定决心抱着定时炸弹击鼓传花”。种种迹象显示，官民矛盾趋于激化，你甚至也担心这种状态持续下去，可能酝酿着社会动荡。

2004年经济过热发生以后，一些党政领导机关以宏观调控之名，对市场交易和企业经营进行微观干预，行政审批权力大大强化，改革的步子明显放缓，甚至在有些方面出现倒退。另外，正如我刚才说到的，因为不能用法治体系来保证经济活动的正常进行，一些从事商业活动的人为了保护自己的利益，除了漂洋过海，取得外国国籍，另外一种办法就是结交官府，求得荫庇。

近年来，买官卖官越来越盛行，主要原因就是因为公权不彰，官员的个人意志能够决定企业的成败祸福。造成这种局面的原因，是权力不肯退出市场，反而强化对市场自由交换的压制和控制。寻租活动的膨胀到了无以复加的地步。巨额的租金总量，自然会对我国社会中贫富分化加剧和基尼系数的居高不下产生决定性的影响。人民大众的不满也由此而来。

特别需要警惕的是，旧路线、旧体制的“老禁卫军们”利用群众的不满，并在某些传媒的配合下，把群众引导到反改革的方向上去。如果这样，就会是一个很严峻的问题。

诺斯曾经分析过由于路径被锁定带来的危险，他指出，一旦路径被锁定，除非经过大的社会震荡，否则就很难退出了。我们目前的情况就有这样的危险。

你在一篇文章中提出“防止中国上演诺贝尔经济学奖获得者缪尔达尔所说的社会溃散的‘亚洲戏剧’”。在权力寻租和腐败的侵蚀下，这些国家流乱四起，社会溃败。缪尔达尔在他1968年的著作《亚洲的戏剧》中，将某些深陷社会溃散状态的南亚国家称为“执行力极弱”的“软政权”（Soft States）。一些人援引缪尔达尔的分析，认为只有强政府才能遏制腐败和权力寻租。

缪尔达尔的《亚洲的戏剧》对南亚国家的深入研究表明，这些国家腐败盛行的根本原因并不是因为政府权力过小，而是因为过度干预经济和没有受到监督，使少数人能够利用公共权力牟取私利。以缪尔达尔讲到的印度为例，当时的印度实行尼赫鲁社会主义的计划经济，政府对生产资料价格实行行政管制，对企业的生产活动实行严格的许可制度。这样的制度安排使腐败寻租活动普遍蔓延。这种情况使安妮·克鲁格在她的经典论文《寻租社会的政治经济学》中，计算了印度租金总额对国民生产总值的比例，作为腐败国家的典型事例。正因为这样，印度在1990年实行市场化改革以后，社会情况才有了明显的好转。

东南亚其他国家的发展历程也说明了这一点。一段时间中深陷社会溃散的国家，大都经历过军事独裁。在这期间，权贵资本盛行，特殊既得利益集团得不到有效遏制，社会不平等加剧，公权不彰，从而形成了社会溃散的局面。而社会溃散进一步加剧了寻租和腐败，一旦

形成了这种局面，政府的合法性就濒于丧失，连军政府也成为“软政权”。

中国的发展历程也向我们表明，想用政府的强力管控来遏制腐败是一个不可能成功，却十分危险的处方。因为政府权力的扩张必然造成寻租基础的扩大，而寻租基础的扩大又不可避免地造成腐败的蔓延。于是，就会陷入一种政府扩权和腐败蔓延的恶性循环，把社会推向溃败的深渊。

从所有这些国家的教训看，不能抽象地谈论强政府的优势和弱政府的劣势，而是要弄清政府权力的边界。在与市场的关系上，政府不能取代市场，不能利用公权揽买卖。我们需要的是一个有限的和有效的政府。面对目前的现实，很多人要求政府有更多的作为，这是有理由的。但是，需要弄清楚强化政府作用的方向是什么：是为市场的有效运行建立一个好的制度环境和提供市场所无法提供的公共产品，以便提升市场，还是用政府的强制力量去驾驭市场、压抑市场和取代市场？正如许多后发展国家现代化历史所表明的那样，必须坚定地推进经济和政治体制改革，回归市场化、法治化和民主化的正途，只有这样才能走出恶性循环。

打破体制性障碍，实现经济增长方式的转变

和计划经济向市场经济的转轨联系在一起的，是粗放经济发展方式到集约经济发展方式的转变。转变经济增长方式的目标早在“九五”计划期间就提出来了，但是，进展很不理想，原因究竟是什么？

经济增长方式转变不理想的基本原因，是阻碍经济增长方式转变的体制性障碍还没有消除，支持创新和创业的机制还没有建立起来。

在2005年制定“十一五”规划的时候，人们就很清楚，在制约发展方式转变的体制障碍中，有四个最为突出。

一是政府保持着对土地、信贷等重要经济资源的配置权力。中共十四大在确定中国改革的目标是社会主义市场经济的时候，就给市场经济下了一个明确的定义，就是在这种经济中，市场在资源配置中起基础性作用。但是这一点我们并没有完全做好。特别是21世纪初期以来，城市化加速了，各级政府手中就掌握了一个新的重要的资源配置权力，就是土地。因为按照中国现有法律，城市土地是国有的，而农村土地又属于集体，于是，各级政府就可以用很低的价格从农村把土地拿过来。

二是以GDP的增长速度作为政绩好坏的标准，不光是组织部门用这个政绩标准来考核干部，它几乎成了全社会的共识。解决这个问题，确实比较困难。因为如果不是由公民遴选和考核领导人员，而是由上而下地选拔和考核，就必须把考核指标弄得很简单，GDP就是一个最便捷易行的指标。显然这就牵扯到其他方面的改革，不只是经济改革能解决的问题。

因为以上两条，于是许多政府官员就会运用自己手里掌握的配置资源的权力，投入大量资源去营造“政绩工程”“形象工程”，以提升自己的政绩。

三是现在的财税体制，迫使各级政府都要把GDP搞上去，特别是要把物质生产部门的增长速度搞上去，否则日子很难过。从收入方面来说，生产型的增值税占税收的一半，它直接跟物质生产部门有关。从支出方面来说，存在一个很大问题，就是地方政府的收入和支出不对应，或者叫财力和事权不对应。多数经济学家认为，中国目前的主要问题是支出责任过分下移，支出责任在中国叫“事权”，在财政学上叫“支出责任”，主要的支出责任一个是义务教育，一个是社会保

障，大头在县以下。收入和支出的机制使得各级政府一定要想办法把GDP搞上去，不然日子就过不下去。

四是一些生产要素的行政定价扭曲了价格信号，造成资源误配。直到现在，中国仍然保留了一些生产资料，如电力实行计划价格制度。这些产品按照计划经济下的习惯，采取低价政策，鼓励了浪费资源、破坏环境的生产方式。

政府应当做什么，不做什么？

政府与市场的关系，一直就是中国改革面临的核心问题。在当前政府大力推动经济发展方式转型的条件下，政府究竟应当做什么，不做什么？

各级政府必须下决心改变管了许多不应该管或者管不好的事情，许多应当管的事情又没有管或者没有管好的情况，进行自我革命，要做到有所为，有所不为。

那么，政府不应做什么？第一，不要直接去组织融资和操办项目。我们注意到，一个地区、一个县级市的领导班子就决定管辖区域内要发展哪些产业，要有多少个项目，可以决定由财政给投资补贴，一把手、二把手类似于一个地方大公司的董事长、总经理。它造成一个后果，就是产业同构化、同质化。技术创新的主体，是企业，企业一定会研究产业现状、世界趋势、市场状况、竞争情况，来决定投在什么地方。其实，官员并不具有获取这方面信息的能力和取得经济效益的激励。通常的办法就是按照上级的文件，比如，中央提了七个方面的战略性新兴产业，于是，到处都是太阳能、LED等等。我一再提出，政府不要指定技术路线，每一种产业里面都有不同的技术路线，比如，现在很热的新能源汽车，就有好多种技术路线。往往是领导听

专家说了有什么，或者是自己觉得是什么，指定一种技术路线，大量的项目就上去了。以这种方式上马的项目极可能失败。

第二，不要违法设立行政许可和市场准入。对于市场经济来说，当然应该实行的原则就叫作“非禁即入”，除非有法令明令禁止的，每一个公民都可以自由进入，但是，我们现在好像要经过批准才能进入。《行政许可法》已经规定了，只有少数机构才能设立行政许可，但是，现在行政许可比《行政许可法》建立以前不是少了，而是多了，变相的各种名称，不叫审批制了，叫核准制，其实本质没有变。不要对个别企业实行政策倾斜，破坏公正竞争的环境，不要干预司法，实行地方保护。

第三，避免直接补贴供方。有时候补贴是需要的。什么情况下需要补贴？就是对那些有外部效益、本身收益不大的项目，在这种情况下，政府是可以补贴的，但是，最好不要直接补贴供方，也就是生产方。这个问题又跟另外一个问题联系起来了，有一句流行的话叫“肥水不流外人田”，我争取了中央的补贴，或者我自己给一些补贴，直接就补给自己的企业，这使得我们有一些补贴政策的效果并不好。

你举出的这些政府“不该做的事情”，在现实中反而被各级政府官员视作行之有效的推动经济发展的“法宝”，政府官员手中掌握着非常大的资源配置权力。海内外有不少人，试图将这种追求高增长的办法模式化。他们认为，中国能够创造如此优异成绩的原因，就是所谓经济社会政治体制具有一个强势的政府和一个具有强大控制力的国有经济，这样一种体制的最大优势是能够依靠强势政府和具有强大控制力的国有经济“集中力量办大事”，比如，北京奥运、高铁建设。

从历史来看，中国改革开放以前的前30年，中国政府也一直是一个强势政府，甚至比现在还要强势，国有经济的控制力也比现在要强

势许多倍。可是，结果又怎么样呢？真是能够集中力量办大事，可是大事可能是好事和对事，也有可能是坏事和错事。

从现实来看，用强势政府能够“集中力量办大事”解释中国经济最近30年的迅速崛起，并由此上升到这种强势对于中国最终成为一流发达国家至关重要的层面，不仅无法令人信服，而且对尽快形成市场、社会、政府的多元治理结构是有严重危害的。

从现在的情况看，靠政府的强大资源动员能力和对市场乃至生产成本的行政管制，固然提高了中国经济的增长速度，但这种不是依靠效率提高，而是依靠大量投入资源支持的人为高速增长不可持续。从2011年的情况看，巨额投资和海量贷款造成的经济和社会后果正在表现出来，比如，房地产价格泡沫、通货膨胀压力、征地纠纷等，已经使各级政府难以承受。

加快推进政治体制改革

我们注意到，要求改革的呼声日渐高涨。而且，大家对于改革的目标，已经形成了共识，那就是建立法治的市场经济，为此必须限制权力对经济活动的干预。这不仅仅是经济改革，而且是政治改革才能解决的问题。

的确正如邓小平所说，只搞经济体制改革，不搞政治体制改革，经济体制改革也搞不通。有些人认为，中国改革的特点和优点，就是先搞经济改革，后搞政治改革。这并不符合历史事实。实际上两者是同时发动的。只不过前者的推进相对比较容易，而后者却因涉及官员们自身的权力和利益，因而步履维艰罢了。对于经济改革来说，它的真正启动是1980年9月发出的“中发（1980）75号”文件，允许农民搞土地承包制。而在1980年8月18日，邓小平关于党和国家领导制度改革的讲话（“8·18讲话”）就明确提出：“政治体制改革同经济体制改

革应该相互依赖，相互配合。”1986年，邓小平20多次提出要进行政治改革。他指出，不搞政治改革，经济改革也难以贯彻。不过，这两次改革都没有能够推行下去。邓小平逝世以后，新一代领导人在邓小平的追悼会上再次提出政治改革的问题。1997年的中共十五大提出了建设社会主义法治国家的口号，2002年中共十六大又重申了这样的主张，还提出建设民主政治和提升政治文明的问题。

然而，必须清醒地认识到，我们的政治体制改革并没有取得实质性的进展，即使当年做出过正式决议的党政分开措施也没有得到贯彻。作为建设现代中国的一系列普适性的政治要素：法治、民主以及财产权等基本权利保障的制度层面和法律层面的进展更是十分缓慢。例如，物权法、反垄断法等市场经济的基本法律，都用了13年的时间才得以出台。对于现代市场经济，即“非人格化交换”占主要地位的现代市场经济来说，没有合乎公认正义的法律和独立公正的司法，由于合同的执行得不到保障，几乎是寸步难行的。

中国是一个有长期专制主义传统的国家，又经历过长期列宁—斯大林式政治经济制度的实践，实现这种转型的任务尤为繁重和艰巨。虽然中国经济体制的市场化已经取得了长足的进展，但是，市场经济是一套配置稀缺经济资源的机制，仅仅靠它本身并不足以自动运行，需要其他方面制度安排的配合和支撑。否则，市场自由交换秩序就得不到保证，就会出现混乱，权力的介入还会造成“丛林法则”支配市场，使整个经济变成一个寻租场。政治改革的任务，不仅是要减少和消除对资源配置和价格形成的行政干预，使市场机制有可能发挥基础性作用；更艰巨的任务，在于建设一个能够为市场机制提供支持的法治环境。没有这样的制度平台，就难以摆脱公权不彰、规则扭曲、秩序紊乱、官民关系紧张的状态，难以使经济和社会生活进入和谐稳定的正轨。除了有一个GDP大国的形象外，还会有一个什么样的形象呢？

不仅要进行改革的顶层设计，还要进行它的“顶顶层设计”

在中共中央关于“十二五”规划的建议中，提出“改革顶层设计”的概念。这个提法引起了各界的热议。你怎么看这个新提法？

中共中央的建议提出“要更加重视改革顶层设计和总体规划”，“大力推进经济体制改革，积极稳妥推进政治体制改革”。这些可以理解为体现党政领导的某些意图，引起热议，自然也就在情理之中了。

据我所知，“顶层设计”是信息系统规划设计中经常使用的一个重要概念。它意味着在规划设计一个信息系统的时候，首先要确定这个子系统的主体结构，然后才能进行它的各个子系统的设计，否则，各个子系统之间就很难沟通、兼容和联动。

目前，报刊上流行着一种并不十分确切的说法，认为中国30多年来的改革一直没有一个清晰的目标和总体规划，至今还在“摸着石头过河”。其实，陈云和邓小平先后提出“摸着石头过河”，是在改革初期既没有传统的理论可做依据，也没有现成经验可资借鉴的情况下一种没有办法的办法，或者叫作“次优选择”。后来，情况发生了很大的变化。我在2011年7月国际经济学会（IEA）世界大会所做的讲演中，详细介绍了中国经济改革的目标确定和总体方案形成的过程。早在20世纪80年代中后期，国家体改委就已在许多学者的参与下，制定了在中国建立社会主义商品经济（即市场经济）的框架性总体设计方案。1993年中共十四届三中全会《关于建立社会主义市场经济若干问题的决定》，更是一套受到中外有识之士好评的经济体制改革方案设计。1997年的中共十五大，又对所有制结构的调整和完善做出了总体规划。这些规划设计的执行，带来了20世纪90年代中国经济的快速发

展和繁荣。可惜的是，近年来经济改革总体规划的执行放慢，导致了一系列问题的发生。至于政治体制改革，在20世纪后期以来也做了许多有益的探索，目标和路径都日益明确，问题只在于如何坚定、有序执行。

现在，中共中央提出要“更加重视顶层设计和总体规划”，“大力推进经济体制改革，积极稳妥推进政治体制改革”，这可能意味着在经济体制和政治体制上要进行系统改革的某种意向。这当然是很值得欢迎的。

你在参加顶层设计讨论时，特别强调了要做经济改革和政治改革的“顶顶层设计”。这是出于什么样的考虑呢？

在中共中央提出“十二五”建议以后，学界讨论得比较多的是财政、金融、社会保障乃至住房改革等方面经济体制改革的顶层设计。这种讨论当然是必要的，甚至是重要的。但是，在我看来，更加重要的是在这些部门顶层之上的“顶顶层设计”。也就是说，关于中国到底要建立一个什么样的社会的设计。

正如我在前面说过的，1978年12月的中共十一届三中全会前后出现思想解放运动以来，在官、产、学三界有识之士的共同努力下，中国经济改革和政治改革的这种“顶顶层设计”日益清晰。据我理解，这就是通过市场化、法治化、民主化的改革，建设富裕、文明、民主、和谐的中国。

不过近年来，社会上又出现了一些与之不一致，甚至针锋相对的“顶顶层设计”。例如，有的人坚持主张“高举无产阶级专政下继续革命的伟大旗帜”，以阶级斗争为纲，建立“对党内外资产阶级全面专政”的经济和政治体制。也有人主张确立以强势政府对国民经济和整个社会加以驾驭和控制为主要特点的“中国模式”。对于这些主

张，不应压制，而应当通过自由而切实的讨论，弄清思想，尽量达成共识。所以，我认为关键是需要“顶顶层”的设计。是要一个能够实现社会公正和共同富裕的法治的市场经济，还是要一个由强势政府控制国民经济和整个社会的国家资本主义，乃至权贵资本主义？这是我们面临的关键性问题。

我在前面说过，改革的焦点是政府在市场经济中的地位和作用。因此，无论是经济改革还是政治改革，核心的问题都是政府自身的改革。这个改革确实最难。原因就是政府自身的改革将会触动政府和官员的权力和利益。换句话说，就要有勇气和决心，“革”自己的“命”。改革要取得突破，需要经济体制改革和政治体制改革配合起来推进。只有这样，才能从行政命令支配的经济、政府机关和党政官员的自由裁量权特别大的命令经济，转变为一个规则透明、公正执法的法治市场经济。这样，要实现这一改革，不仅仅需要在具体操作层面上的设计，还需要领导人具有长远目光，更需要很高的政治智慧和政治决断，打破特殊既得利益集团的阻碍和干扰，推进从威权发展模式向民主发展模式的转型。

我们这一代人总有挥之不去的忧患意识，这与自己的经历中家国多难有密切的关系。民族振兴是我们这一代人刻骨铭心的梦想。我曾经说过，我们个人的命运是同改革开放的命运联系在一起的。我们对民族前途自然就应当有一份责任和担当。虽然未来还有很大的不确定性，但是有了这样的现实目标，我们就能沿着这一改革的道路坚定不移地前行。

（本文原载于 《中国改革》杂志）

制度是一根链条，改革可以从任何一个环节着手

张明澍（中国社会科学院政治学研究所政治制度室主任）

在由中国社会科学院政治学研究所、深圳大学联合主办的“中国风”论坛上，中国社会科学院政治学研究所政治制度室主任张明澍，与在座学者分享了自己的研究成果。会后，晶报记者对他进行了专访，听他畅谈新书《中国人想要什么样民主》及关于民主的思考。

中国人希望通过政治扬善，而西方人是想通过政治来抑恶

您在1988年的时候，承担了中国社会科学院“中国公民政治素质调查与研究”课题，在全国13个城市进行了调查。2011年您再次承担了这个课题，只选取了国内4个典型城市（北京、深圳、湖北省孝感市、吉林省榆树市）进行调查。如今，汇集此次调研结果的《中国人想要什么样民主》一书已经出版，请问这次调研是承接1988年的课题吗？国内4个典型城市中为什么选取了深圳？

此次调研的确有延续上一次调研的考虑，不过关注的热点有所转移。1988年的时候，中国正在搞政治体制改革，当时中国社会科学院有一批“国情调查”项目，我申请到其中一个。当时的侧重点跟那个时候讲的政治体制改革实际联系比较紧密，不过还是涉及中国人的伦理主义政治文化这个问题了，即以中国人对政治的理解这个角度切

入。在当时，这项调研得出的一个比较有影响的观点是：中国人希望通过政治“扬善”，而西方人是想通过政治来“抑恶”，这两种观念导致了两种不同的政府角色期望。比如西方政治文化希望政府做“看门狗”“守夜人”，希望政府少干预个人和社会的发展。但中国不一样，中国人什么事情都希望政府来领导，而政府也一直习惯于领导和关心很多个人或者市场可以解决的问题。最典型的例子是“文革”时代，梳大背头、穿小裤脚，都不允许。我觉得这种现象的根源在于：中国人想通过政治实现一种“善”，想把事情安排得更好。此次选取的北京是从特大型城市里面抽出的，而深圳则是从省会和沿海开放城市中抽样出来的。当然，调查活动并不限于城市之中，调查人员要下到区、街道、县、镇这些层级。

这本书，或是说这次调研，试图描绘中国“政治人”的整体形象，调查了1750人，并对抽样对象做了一些分类，比如，受过大学教育的或者没有受过大学教育的，担任公务员的和失业的，在北京的或在榆树的，90后和60后等，调查他们在政治观念、政治参与意识和政治知识三个方面的特征。而“中国人”又是一个有着全称数量意味的词，您觉得此次调研成果可以表现这些繁复而多元的诉求吗？

从统计学的意义上来讲，我们不可能把“中国人”全部包含在内，当然，也没这个必要，我们只需要从中抽样一个部分就能代表整体了。当然，调查的准确度和样本大小是有联系的，我请教过搞抽样的专家，即使反映像中国这么大国家的情况，样本在1200人以上就可以了。比如，政治学上最有影响的一个调查，就是美国学者阿尔蒙德当年做五国政治文化调查，除了在墨西哥调查1007人以外，美国、英国、意大利、当时的联邦德国，样本规模都是900多人。中国的台湾在做选举的抽样调查时，样本数也大多在1000人以内。当然样本大一些，准确度会更高，不过随着样本数的增加，边际效应是递减的，样

本太大没有必要，甚至会造成浪费。我们这次调研的结果，同我们的日常感觉相当吻合，说明调查的准确度还是很高的。

一些很简单的政治常识，并没有讲给学生和社会大众听

在做完一系列的调查、分析后，您归纳出一个发现，即“中国人想要的是德治优先于法治的民主”，认为中国人习惯用爱民、为民的道德标准去要求领导人，而把法治、制度放在其次的位置。可您是否考虑到，这也许是一般民众长期生活于全能政府的语境中，平时缺少民主事务上的实践所造成的？

我认为这只是一方面，另一方面我想还是由一种根深蒂固的文化造成的。中国社会科学出版社出了一本《简明中国历史读本》，如果你读一下，就能发现中国人崇尚德治有太长的历史，可以说从尧舜禅让时就有了。比如那时候讲禅让，尧把位置让给舜，舜避让尧的儿子“居于南河之南”，天下人不归顺尧的儿子而归顺舜，舜于是登上天子位。

再一个原因，就是我们的教育和这方面的宣传存在问题。一些很简单的政治常识，我们的学校教育和宣传并没有讲给学生和社会大众听。这一点，你可以看看20世纪初商务印书馆出版的公民教育课本，就可以看出差距来。

政治文化是政治体制改革需要适应的固有环境和土壤。您将中国的政治文化概括为一种伦理主义的政治文化，与之相对，西方是一种科学主义的政治文化。根据这种说法，好像中国在政治文化方面，自“五四”时期至今未有实质性的变化。这难免令人有些沮丧，不是吗？

一种文化的特色，是在成百上千年的历史过程中形成的。文化因素的变化，也会经历很长的时间，不是以10年为单位来计算的。当然，这跟我们常常说的导向也有很大关系。我个人认为，在社会环境改变和有意识引导的条件下，文化的某些因素是可以变化的。比如说我国台湾地区的政治文化，应该说就是有变化的。其实，中国的政治文化，从1949年以来到现在也是有变化的。这些我在《中国人想要什么样民主》这本书中都谈到了。

首先要调整利益关系，这需要决策层的决心和魄力

您曾谈到伦理主义的政治文化，习惯对现实采取回避的态度，只要是面子上不好看的事，不是无视就是矫饰。比如上海检出H7N9禽流感病例，却将送检时间推迟了12天。还有北京的PM2.5指数，直到2012年才向外界公布。这些现象也是伦理主义政治文化的体现吗？难道这些现象被冠以“文化”之名就可以被容忍吗？

这些当然不能完全用伦理主义政治文化来解释，但伦理主义政治文化的确是造成这种现象的原因之一。伦理主义政治文化的一个显著特点就是在决策时，情感跟理性相比有时候会占上风。一些问题，明明摆在那里，却采取回避的态度。我在书中举了一些例子来说明这个特点。用一句大家熟悉的话说，就是实事求是的问题。改革开放30多年来，我们贯彻这个原则才取得了举世瞩目的成就。但是我感觉，在政治生活中，在一些方面我们还没有做到实事求是。妨碍在政治领域中贯彻实事求是的因素之一，就是伦理主义的政治文化。

梁启超在《什么是文化》一文里借用佛学术语，将文化的活力比作“种子”，把文化的固有成就比作“果实”。他说“文化种是活的，文化果是呆的”。这对我们的文化是一个很好的启

示，无论我们过去造成了一种什么形态的政治文化，它都已经成为我们的“共业”。正因为它并不圆满，我们才需要通过模仿和学习，修正自己的文化。政治文化上的改变跟政治制度上的改变一样，关键是有没有这个意愿。

也有学者说过文化深层次的因素是很难改变的，我们有时也的确很难区分什么是深层的什么是表层的，但事实上，一些表层的因素是可以改变的，这是显而易见的。其实，整个儒家文化圈子里，目前在经济上政治上走西方道路的国家和地区，其传统文化都在不同程度上有所改变。这里有两个关键因素：一个是客观现实，一个是引导。我们现在的教育存在问题，长期不把一些最基本的政治常识讲清楚，其后果会是很严重的。这有点像PM2.5的问题。长期积累，潜移默化，一旦发现，才知道后果严重而又难以在短期内解决。

有的民众可能都不知道选举是怎么回事，并非他们主观上不想知道，不想改变，只要让他们了解了自身的权利，知道了这些权利可以促进自己的幸福，他们肯定愿意去了解，去改变。

一般民众并不需要知道很多关于选举的理论，他们只要知道选举跟自己的实际利益有关系就行，并且，他们从现实中能确确实实感觉到选举是跟自己的切身利益有关系的，这就足够让他去关心和认真地参加选举了。说到改变，改革开放30多年来，形成了一些既得利益的群体。这是大家都看得见的现实，不需要回避。在现行体制下，普通群众和知识精英，都没有力量去冲破这些既得利益。所以说，还是要靠决策层的决心。

您在书里提出两条治理腐败的办法，一为高薪养廉，一为严刑峻法，这当然还是原则性的提法。具体到如何杜绝权力对市场

的过多干预，如何逐步缩小权力空间，如何克服利益集团给改革造成的强大阻力，您有怎样的思考？

高薪养廉和严刑峻法这两招治腐败，在很多国家是奏效的。可是在我们国家没有这么简单。原因就是我们是一个从计划经济向市场经济转轨的体制，加上现在又形成了这么多盘根错节的利益群体。所以最重要的还是一个制度问题，不是高薪养廉和严刑峻法这么简单。我认为，首先要解决的是政治问题，要调整利益关系。要做到这一点，还是需要决策层的决心和魄力。

不要大张旗鼓，而要和风细雨地改革，改革不需要什么突破口

清华大学的孙立平教授在《确立社会转型新思维》一文中，认为“作为一个动员社会变革的理念来说，改革已经走到了它的尽头。这不仅是源于改革遇到的客观阻力，也是源于改革本身潜力的有限性以及这种理念在现实中的困境”。孙教授建议政府转换一套话语——从提倡改革转为呼吁建设公平正义的社会。您如何看待这种说法？

他的话是有道理的。在我看来，决策层不需要大张旗鼓地宣布哪一天要开始政治体制改革，甚至也不需要去计较顶层设计或者摸石头过河，或者找一个突破口。实际上，整个制度是一个链条，一环扣一环的。只要下了决心解决问题，你从任何一环开始，比如从反腐败，从治理“三公”消费，从实行官员财产公开，从任何一个环节，只要认真做下去，做到底，都会牵动整根链条。我觉得，决策层可以从解决一个一个具体的问题开始做，积20年、30年的时间，自然就会看到一个新的体制。但是，这种和风细雨的态度有两个问题需要警惕：一是不能一触及既得利益的阻力就止步、一触及体制就回头，解决问题需要一种科学的精神，要将每一件事进行到底；二是要有新的思想境

界，要解放思想。比如腐败问题，要想一想为什么我们反了这么多年都没有解决问题的原因。

吴敬琏说中国正在面临改革和革命的赛跑，不少专家学者都在不同场合表示过相同的意思，说明知识界已经有了一种危机感。您建议“和风细雨”地解决问题，这当然是一种很务实的态度，然而在这种危机感当中，是不是有一些“树欲静而风不止”的意思呢？

现在知识界确实有些人是有危机感的，我自己也有这种危机感。我在书中主张不要大张旗鼓，而要和风细雨地改革，就是觉得政府要有改革的决心和诚意，其实也就是要有调整利益的决心和诚意，有了这些，你从整根链条的随便哪个环节着手做起来都可以，根本不需要什么突破口，因为哪个环节都可以突破。

中国照搬其他国家的民主是不可能的，在现实中也并不存在

中国梦是一种意蕴丰富的表达，在现实中，如何避免有些人将其过度虚化，或者异化为“少数人的梦”呢？

我猜测你的意思是说，改革开放要使广大人民群众受益，而不是让少数人受益。我觉得这跟前面说的是一回事。我们都希望决策层拿出决心来，打破既得利益的束缚，坚决地同时又是和风细雨地推进改革，逐步解决摆在大家眼前的问题。这样是对这个社会每个成员都有利的选择。

最后，还是回到您的这本新书上，这本书的书名叫《中国人想要什么样民主》，我想知道对于您个人来说，想要什么样的民

主？或者说，您思考中的中国人的民主是什么样的？

民主有一些基本的东西，比如在某些情况下可以直接表达自己对公共政策的意见，可以通过一些正常的政治参与渠道比较有效地维护自己的利益。我认为无论经历怎样的途径，中国一定会发展出具有这些一般性特征的民主。另一方面，中国的民主，不可避免地会带有中国自己的特点，特别是文化上的特点。

我不担心中国会照搬别的国家的民主。事实上这种照搬是不可能的，在现实中也并不存在。就是在儒家文化这个圈子里，比如日本、韩国、新加坡，还有中国的台湾，它们都带有各自的特点，没有一个是照搬别人的。我们现在去台湾，都会感觉这是一个保留了中国传统和中国特色的社会，从来不会觉得这是一个像美国那样的社会。所以我觉得，一方面，今后中国民主的发展会更多地吸收人类政治文明的有益成果；另一方面，中国的民主还是会保留中国的特点，比如伦理主义的色彩会比西方社会更浓重，政治生活中的道德会受到更多重视。

（本文原载于《晶报》）

危机、改革与中国的长期增长

张军（复旦大学经济学教授、复旦中国经济研究中心主任）

进入2013年，一些国际投行及评级机构纷纷唱空中国，3月中旬，摩根大通发布报告建议减持中国股票，之后，高盛、瑞银等多家投行也发表看空A股的言论，4月，国际评级机构惠誉和穆迪也相继下调了中国主权信用评级。这些对中国经济的悲观预判的主要依据是中国经济增长放缓、地方债风险、银行坏账增加、房地产泡沫和产能过剩等问题。

4月10日，复旦大学经济学院教授张军在家中接受了《东方早报·上海经济评论》记者3个小时的采访。在这次漫长的访谈中，他解释了他对中国经济增长潜力判断的依据，对当下讨论很多的地方债、房地产泡沫、产能过剩问题提出了看法，并且对于中国未来改革的着力点也给出了系统的见解。

经济增长的潜力和长期因素

推算经济增长的潜力

你的中国经济增长率的推算方法是怎样的？

按照经济学家应该有的推算方法，首先要从convergence（收敛）出发。一个落后的经济能够增长多快，不是取决于现在的人均收入有多高，而是取决于它与前沿国家的差距，不是level（水平），而是

distance（距离）决定未来的潜在增长率。这是经济学告诉我的。然后，经济学家在对一个经济未来增长前景做出估计时应该往后看。

所谓往后看，我的意思是说，要拿历史说事。历史经验很重要。比如，根据美元2005年的购买力平价（PPP）测算，中国的人均GDP约为美国的1/4。然后我们应该回放一下第二次世界大战后的经济发展史，看看那些人均收入与美国相差1/4的经济体都曾经能保持多快的收敛速度。

为了找到这个答案，有经济学家做了这样的工作。例如，阿文德·萨勃拉曼尼亚（彼得森国际经济研究所和全球发展中心的资深研究员）以人均GDP相当于美国的1/4或者30%为准则，从一个跨国的数据库中发现有25个经济体符合这一标准。其中有8个经济体（日本、韩国、葡萄牙、西班牙、希腊、德国和中国香港、中国台湾地区）在20年的跨度里实现了人均GDP快于5.5%的增长水平。如果把人口增长率加上的话，GDP的增长率大约就在7%左右。这就说明，在那些与美国的人均收入差距基本上与中美现在的收入差距大体相当的经济体中，多数经济体保持7%左右的增长率并不是新鲜事。

实际上，中美之间的收入差距与日本20世纪50年代末、“亚洲四小龙”20世纪60年代末的情况大体相当，而它们后来都有20多年超过7%的增长。中国经济至今增长了30年，人均收入与美国的差距才达到日本和“亚洲四小龙”20世纪五六十年代末的相对水平。这样推算，中国经济追赶发达经济体的高增长潜力还应该可以持续20年左右。我认为，中国经济的奇迹其实不在于可以实现8%、9%的增长，是在于它持续的时间极有可能是40~50年，这是历史上从来没有过的超长增长纪录。

日本经济增长因为偶然外部危机而突然出现下降，中国要如何维持发展增长的潜力？

按照收敛假说，任何一个高增长的经济都终究要进入低速增长。日本在1973年从9%的增长率掉下来，增长率下降了一半还多。很多人都把现在的中国和20世纪70年代的日本做比较。我觉得这两者是不可比的。

第一，刚才我说了，从与美国人均收入的差距来看，中国的状况现在才达到日本20世纪50年代末的状况，所以，两者的增长潜力很不同；第二，日本在1973年结束高增长的时候，人均GDP已经达到美国的60%以上。假设没有1973年的外部石油危机和美国对日本的汇率干预，日本的增长也一定会在那个时候开始放慢下来，虽然不是比较陡地下来。

根据日本经济学家的研究，20世纪60年代开始日本就出现了人口老化的趋势，农村劳动力向城市的转移就逐步放缓了。所以说，劳动成本在1973年之前就开始上升，日本经济的减速也就开始了，石油危机打击了它，加快了它减速的步伐而已。如果没有石油危机和汇率危机，它整个趋势往后平移个5年，还是会下来。

但中国不一样，中国人均GDP只有美国的20%，按照官方汇率计算只有美国的10%，增长潜力足够大。2008年全球危机发生以后，沿海的增长率下降了很多，但内地的增长变化不大。即使沿海停下来不增长，内地可能也还需要20年才能使劳动生产率达到沿海的水平。而这20年，内地消除与沿海的劳动生产率差距的20年，也足以维持中国经济较快地增长，更何况沿海本身也在转型中继续保持适度的增长。

美国《外交杂志》上有一篇文章，讲到全球真正实现收敛的国家很少。

我没有注意到这篇文章，但我不同意它的说法。这要看它使用了什么样的数据。事实可能正好相反。美国的一位经济学家最近在英国

《金融时报》上发表了一篇文章（指阿文德·萨勃拉曼尼亚的《这是全球增长的黄金时期》一文），里面写到，20世纪80年代以来，全球经济体收敛的速度其实加快了。从第二次世界大战后到20世纪60年代，全球只有20个经济体平均GDP的增长速度是发达国家的1.5倍，但是20世纪80年代以来，约有80个经济体的人均GDP的增长速度是发达国家的3.5倍。这说明，低收入国家收敛于高收入国家的速度在加快。

这个现象的原因值得好好研究。包括中国在内的很多国家，在宏观经济上保持比较稳定和谨慎的政策至关重要。其实，每一次外部危机里面我们都在不断地吸取教训，使经济政策更加有效，因为宏观稳定最重要，它确保着增长的环境。

但非洲一些国家却在原地踏步，没有发展。

全球将近200个经济体，就算80个也是很小一部分，还有很多国家的情况比较糟糕。但上面我提到的这篇文章里也谈到，撒哈拉一带的国家，甚至是在拉美，也有不少的经济体在过去的二三十年里，增长速度也上来了。按照这样的趋势，50年以后，目前最穷的那些国家的平均收入水平可能达到智利今天的水平。这是一个令人鼓舞的现象。

经济增长的长期因素

你不同意韦森所讲的经济增长的长周期问题？

不光我本人，我想今天的经济学家不怎么会接受长周期的假说。长周期只是一个陈旧的假说，相信它真的存在的人其实并不多。如果真存在的话，那么经济学家就可以准确预测周期了，经济世界就变简单了。所以我觉得这个概念没有太大的用处。

2008年全球金融危机爆发之后，欧美经济出现了问题，大家说现在进入衰退的长周期了，美国、欧洲短期内不可能恢复，即使恢复了，也是新常态，但由此断定世界进入了衰退的长周期，有什么意义呢？

所以我改一个字，从长周期中拿掉一个字，变成“长期”。经济学家历来认为经济的变化中存在着长期的因素。同样，看中国经济的未来增长前景，我们也要看长期因素的变化。人口转变或者人口出生率的持续下降就是个长期因素，教育或人力资本的水平不断积累也是。劳动力在城乡和行业之间的流动也是一个长期的因素。这些长期因素的变化会逐步改变两个重要的经济增长要素：一个是劳动力的供给速度将慢下来，另一个是储蓄率将降下来。一个国家不可能长期保持高储蓄。20年后，我们的储蓄率很可能下降10%，因为人口在老龄化，随着人均GDP上升，储蓄的倾向会下来。

还有，劳动力从农村向城市的转移速度从长期来讲会越来越慢，很多地方已经没有年轻劳动力可转移了。20年前，劳动力首次向沿海转移的时候，大家可能谁都没想到中国有一天沿海地区会出现劳动力的短缺。

这些长期因素的变化自然会推动工资水平的上涨。这个现象在5年前就已经出现了。短期来看，工资上涨对经济增长会是一个负面的影响，我们现在的经济减速与这个有关系。所以，这几年的增长减速不是什么长周期可以解释的。长期看来，工资上涨反映的是人力资本水平的提高，劳动力受教育的程度和技能在提高，它应该有助于产业结构的升级转型，因为当工资水平越来越高时，企业是要用资本替代劳动的，这样的话，那些劳动密集的制造业部门就会不断去提高它们的资本密集程度，只有这样，产业结构才能逐步升级起来。

增长潜力和资本边际收益率也有关系。现在有些讨论讲到投资回报率下降。

在经济增长比较快的阶段，投资回报率看上去有下降的趋势。当然以西方主流经济学家的观点来看，这种增长模式是不可持续的。

当年克鲁格曼批评“亚洲四小龙”的发展模式时就断言，因为投资增长太快了，边际回报率会下降。但对我们生活在发展中国家的经济学家而言，我们知道实际情况可能没那么简单。超常增长的经济大都有这个资本深化的特点，因为为了经济的快速增长，政府要阶段性地进行基建投资，而基建投资的回报率往往都不高。特别是基础设施的投资，本来就有正外部性，它可以提高那些生产性投资的回报。比如说物流企业，因为有很好的基础设施，物流成本降低了，效率提高了，周转时间短了。所以等到社会对基础设施的需求增大之后，宏观的投资回报率就会上升。这不是因为基础设施的投资回报率上升了，而是私人部门的投资回报率上升了，前者改善了经济运行的效率。中国也不例外，这是所有高速增长经济体的共性。学术一点的话，可以说这些经济的投资回报率也好，全要素生产率也好，它们的变化都是波动的，不是线性的，它们与投资增长之间存在着“二次关系”。

我这里特别想强调投资的阶段性，是因为快速增长的经济体和发达国家的经济有一个很大的差别，那就是发达国家的投资增长比较稳定，而在所有快速增长的新兴工业化国家，投资增长波动都很大。发达国家的投资每年2%、3%的增长，而赶超经济，在一段时间里，比如5年、10年，投资增长率都是20%甚至30%，经济增长快的时候投资增长要更快，资本的折旧也较快。

比如说高速公路和轨道交通线路。你看我们在一段时间里的每一年的投资增长速度可能都很快，这些投资其实都是政府主导和私人部门共同参与的投资，回报率不是很高，因为它有公益性。经济学家核

算出来的全要素生产力增长也不是很好，但是它最终推动了经济增长。由于经济增长了，到了下一个阶段，整个投资的回报率，包括全要素生产率就又上去了。20世纪90年代中后期，当时经济学家都认为中国的经济结束了高速增长阶段，结果到了2001年、2002年以后，我们又进入了高速增长，投资回报率又恢复上去了。

这就是回报率的波动。发达国家就不会有这样的情况。因为有波动，我们这些经济的投资回报率要长期来看才有意义。长期平均而言，我们的投资回报率还是很高的，不然就不能解释为什么我们有那么多的FDI（国际直接投资）进来，为什么我们保持了长期的高增长。

产能过剩？地方债危机？房地产泡沫？城镇化争议？

4万亿和产能过剩的问题

现在来回顾4万亿政策的话，你如何评价？

4万亿导致了国内宏观经济的剧烈波动。2008年推出4万亿之前，大概从2004、2005年开始，成本条件已经在发生变化，招工难现象已经在广东出现。当然这种变化不可能是暴风骤雨似的，它是缓慢的，这些都是长期因素。

出生率一直在下降，劳动力增长速度开始放缓，城乡之间和行业之间的劳动力流动速率也可能在下降，农村人口向沿海地区转移的流量也不可能像过去那么大，毕竟持续20年了，也会慢慢地下降。这些因素其实在那时已经发生变化，但因为是长期因素，它变化比较慢，企业总会有一个适应的过程。但是因为外部的危机来了以后，中央政府迅速推出了一个4万亿刺激方案，导致货币严重超发。

4万亿中只有1.2万亿是财政支出，其余的支出都是通过融资平台，撬动的整个信贷量应该是20万亿。中国的M2（广义货币）占GDP的比重，也就是在2008年以后从150%突然上升到180%，然后再从180%到现在接近200%。现在差不多有100万亿的货币量，GDP大概50万亿，差不多是GDP的两倍。这样的天量货币肯定扰乱宏观经济，导致全面的通货膨胀和资产价格的暴升。结果在实施了刺激政策一年半之后，政府不得不急刹车，宏观经济从过热迅速转入过冷。

所有这一切是在短期内发生的。本来货币量和经济发展应该是一个长期的匹配过程，经济每年有8%左右的增长，货币量有13%左右的增长就差不多了，经验上是这样子。但突然之间2008年以后，货币量每年增加了20%~30%，我记得有一年是40%多。

结果是什么？本来你的生产率在缓慢地上升，但购买力突然就上去了，最后这些购买力只能冲高价格。成本有价格，资产也有价格，实际上，2008年11月国务院明确地说要重新把房地产当作支柱产业来发展，鼓励大家买房，为了扩大内需。结果房地产自然成了2008年之后三年吸纳超量货币的行业。由于房地产行业的扩张创造了需求，拉动了十几个行业的扩张，需求过旺，物价上升，结果经济增速不可维持。

今天的经济持续减速在很大程度上是对房地产扩张过快的回调，结果那时候产能迅速扩张的行业今天变成了过剩的行业，包括钢铁。所以，我认为，2008年11月推出的4万亿刺激政策是值得反思的，它可能是一个超调，有过度的反应。如果没有4万亿这个政策，我们经济的情况反而会更平稳一些。它过度依赖货币扩张是一个值得吸取的教训。1998年中国遭遇亚洲金融危机时我们也实行过扩内需的政策，但货币政策相对稳健，甚至有些偏紧，信贷增长不快，结果经济反而比较平稳地过来了，没有大起大落。

就是说成本因素跑在了生产率前面。

理论上说，成本总是跟生产率有对应的关系，因为成本从另外的角度讲就是收入，那么生产率增长多少，成本也增长多少。如果由于货币超发导致成本增长超前太多，跑在劳动生产率之前，对企业而言就是危机。我们现在经济减速的微观机制就在这里。

所以，如果没有4万亿的刺激政策出台，没有超量的信贷出来，在宏观基本稳定的大背景下，中国的企业特别是沿海地区的企业，本来会有足够的时间来调整。因为在2005年前后，汇率已经变了，再加上劳动力市场的变化，工资已经开始缓慢增长，企业方面已经面临条件的改变，调整和转型的大幕已经拉开，但2008年底的4万亿政策像洪水突然泛滥，有的企业被冲跑了，有的企业死了，等到洪水被迫退下，剩下的企业都已经奄奄一息。

为什么我认为4万亿是个过头的应急政策？要知道，对中国而言，美国金融危机的影响主要可能在出口方面。而中国的出口集中在沿海地区，因为沿海地区的加工出口企业占比比较高。我们90%多的出口企业其实集中在长三角和广东。其中广东一个省的出口占将近30%，长三角占40%，再加上山东、渤海湾这边，90%多一点儿其实都在沿海地区。这就是说，2008年的危机对沿海的影响可能大一些，但整体而言，中国的经济不会有太大的问题。本来，2007年政府已经开始出台政策将过热的经济降温了，没有想到，2008年底突然来了个反向调整，去火上浇油。

货币超发是回不去的，就是你现在100万亿的货币在那里就在那里，你每年还要增加。换句话说，货币的量和你生产力之间的差距可能会需要相当长的时间来消化。中国肯定还需要一段时间来适应这个“新常态”，我估计，对企业特别是东部企业，没有别的办法，要去

库存，去杠杆，要修复资产负债表，最终还要去提高生产率，这样才能逐步去适应。

所以经济减速是必然的，2010年严厉紧缩之后，这几年企业和政府的投资意愿确实下降了，经济进入了新常态，成本下不来，内需要扩大。这些都需要时间来换取。一旦爬上了这个坡，过了这个坎，后面有可能会加快产业结构升级的步伐。所以，从中长期来看，还有很大希望。

你觉得存在产能过剩的问题吗？

经济学家对产能过剩这个概念有不同的看法。一些经济学家是否认它的，除非你指的是计划经济或者经济活动受到了政府的干预，否则长期而言不可能存在产能过剩，市场会调节和出清价格。我们现在看到的产能过剩，多数还是短期现象。

今天有不少行业出现库存的增加，那还不是因为这几年政府控制了宏观经济，特别是房地产的发展？钢行业是最典型的。为什么前10年钢的产能有那么快的增加，是因为2007年之前经济持续高涨，政府没有很好地微调，以至于到2007年才开始急刹车。现在整个钢的市场不好，因为房地产形势不好，基本建设放慢了。但是，市场会有它自己的调整，可能要2~3年的时间，逐步就会把现在看起来过剩的产能消化掉。

但也有经济学家注意到，产能过剩的现象可能是很多高增长的新兴市场经济的常态。也就是说，在那些扩张较快的新兴行业里都会保持一个产能相对过剩的状态。从日本和“亚洲四小龙”来看，几乎都这样。无论是钢铁还是其他发展过程中需要的原材料中间品的行业，总体上都会保持产能的相对过剩，甚至包括基础设施也会有一定程度

的超前。其实，只有在产能保持相对过剩的条件下，价格才会较快地下降，生产者的利润也才会回归到正常的空间。

无论哪种情况下，我都不太认同发改委等有关部委的做法，每年总是去衡量哪些产业的产能是过剩的，我认为这都是静态的眼光，是用计划经济的眼光去看待动态的问题。然后用行政办法去调节，向下压指标，具体到哪个地方哪些行业，每年需要关掉多少产能。现在各地就是这么干的。其实这没有必要。如果我们没有办法制止产能在一段时期的相对过剩现象的出现，那么我们最好应该允许产能相对过剩的存在，也应该允许市场去调节产能。如果这些产能是持续过剩的，那么下一轮的投资就会减少，逐步调整到供求平衡的状态。

地方债危险不危险

会不会比较担心产能过剩背后的债务问题？

不是特别担心，因为今天的金融比过去发达了。其实我们产能过剩最严重的时候是20世纪80年代。那个时候，最严重的现象就是所谓重复建设。很多东西，比如说电冰箱，几乎所有的县都会引进生产线，相对于当时的购买能力，短期里会迅速形成相对过剩的生产能力。但也因为这样，冰箱的价格才能快速降下来。

我记得1997年前后，国家统计局公布过一次通过工业普查获得的数据，在两位数行业中，除了能源类的行业尚有产能不足以外，大概有一半以上的行业出现不同程度的产能过剩，高的甚至有70%的产能没有充分利用。

那时，我们的市场经济和金融都不发达，在产能形成过程中，各级政府支出比例特别大，而且财政支出基本上都通过银行透支着，产能过剩的后果往往就转成银行坏账的积累了。

那个最严重的时候都度过了，现在金融更发达，经济更市场化了，现在企业的融资也多样化了。过去20年来，平均而言，固定资产投资中银行贷款的部分其实只有百分之十几。现在企业的主要投资资金来源是市场化的融资，是多种多样的。杠杆率特别高的行业毕竟是少数。更重要的是，今天与过去不同，企业资产甚至包括政府资产的流动性也大大增强了，因此，产能过剩的风险就大大降低了，没必要太担心产能局部的过剩导致的债务问题。

最近西方投行又开始唱空中国经济，理由还是大家讲的地方债风险，2008年后地方融资平台形成的债务有大概3万亿在2013年要到期，这个数字超出了地方的财政收入。在西方国家，这的确是个严峻的问题。而在中国，这需要太大的担心吗？我们需要换个角度去看，毕竟这是内债，即使做最坏的打算，地方政府准备长期偿还债务，所谓用时间换空间，那也是可行的，并且是最可能的方案。如果从未来金融发展的前景来看，中国地方政府的资产负债表总体上没有西方人理解的那么糟糕。现在需要解决的问题是，怎么尽快通过放松金融管制和政府融资体制的改革，来提高地方政府拥有的巨大资产的流动性。中央和地方两级政府的真实资产负债表是一个很值得研究的题目。

房地产是否存在泡沫？

现在谈资产泡沫的人很多。股票没怎么涨，只有房地产涨。

泡沫与过剩一样，经济学家的看法历来有分歧。我觉得泡沫有没有不重要，重要的是泡沫能不能被不断地消化和吸收。当然了，泡沫能不断被吸收和消化，就不是什么泡沫了。有人说只有破了才叫泡沫，没有破就不算泡沫，也就是这个意思。

所以，泡沫这个词让我很纠结，到底该怎么定义它呢？多想一下就发现，其实如果真有泡沫，金融从某种意义上讲不就是在制造泡沫

吗？为什么要发展金融呢？因为金融帮助了经济发展，也帮助了个人财富的增长，而且两者之间是有联系的。那为什么金融有这个本事？因为有了金融，我们才能在今天与明天之间游走，明天的事拿到今天来做，或者反过来，今天的事放到明天去做。

股市、房市都一样，为我们提供了这样的机会。为什么我今天把东西卖给你才能挣钱，因为你愿意今天买下，而你为什么今天要买呢，因为你觉得你明天卖给下一家还能挣钱。所以发展金融，其实就是在利用未来的需求创造今天的财富。而只要它后面有真实的需求，就能消化前面的价格，这就不是泡沫，而是财富的积累和资产的增长。关键是，后面的和未来的需求来自何处呢？为什么未来的需求会消化今天的价格？当然是因为人们未来的收入期望会增加，从而使得未来人们面临的收入—价格比与今天相比可能没有什么太大的变化。所以，只要经济在增长，收入在不断提高，未来形成的需求就是真实的，就可以支撑今天的价格上涨。

以这个眼光看中国今天的楼市，我们就会发现，如果考虑到人均收入每年接近10%的增长，房价的上涨就更多地反映出我们未来收入的增长前景。实际上，总体而言，房价和经济发展水平是高度正相关的。同样是省会城市，西北和东南地区的房价差别巨大，这主要反映了它的人均GDP的差异。房价上涨还受其他因素，包括地理和生活质量等因素的影响。比如，尽管城市规模和收入水平不同，但杭州与上海的房价就相差无几。

所以在中国谈房价，最好别太笼统，要细分市场来谈才有意思。现在政府对房价的调控，就像香港政府限制外地人买房和购买奶粉一样，那是politics（政治），不是经济学。经济学家可以理解，但能说的很少了。

浙江很多县级城市房价也很高。

我们不排除有些局部城市涨势过高，只要有炒家去炒它，它就会高起来。大家都说房价太高了，要跌，这是针对个别地方来说，就全国总体情况而言，这个预言不成立，不符合我们对中国经济发展趋势的预测。当然，即使在一些局部地区和城市，我们在政策上有办法可以让房价涨得更慢。中国香港也采取了措施。但是与香港不同，我想内地的一些大城市，现在的政策应该要更多考虑如何增加供给而不是过多限制需求才行。比方说，沿海大城市的土地建设指标需要放宽，政府在土地一级市场上面的管制要有严有松，不能一刀切，要有反思和改革的考虑。

管制的严格是不是可以增加土地的收入？

大家都这么解读，但我们也要换个角度去想问题。当下的各级政府要城市建设，更新基础设施，要创造良好的投资环境来吸引投资和创造就业机会，这些都需要钱。在中国的条件下，地方政府逐步建立起了政府基金收入。这是政府的预算性收入之外的收入，其中包括来自土地出让的收入。出让的土地一部分用于商业性开发，一部分用于公益性项目，还有一部分用于招商引资。

后两部分土地基本都是零地价，而且还得花很多钱去做这些土地的“七平一通”，将生地变成熟地。这些钱哪里来？所以一部分土地需要用“招拍挂”的方法来解决融资的问题。那是不是会因为这个而导致土地价格太高呢？这个逻辑需要推敲。

很多学者的实证研究证明，是房价在先，土地价格在后，因为开发商对未来房价的预期决定了今天对土地的出价。起码地价与房价的关系也应该是双向的，而不是单向的因果关系。房价的问题我们前面谈过了。现在大家需要对政府土地收入有一些客观的认识，有很多学

者，包括搞社会学的曹锦清教授也都认为，没有“土地财政”，我们的基础设施不可能是现在这个水平。

另一个角度解读城镇化

你怎么看现在的城镇化政策？

我们过去一直说，30年来我们的工业化快于城市化，就是说，进城就业的非户籍人口的增长速度快于户籍人口的增长。城镇化这个概念的提出其实可能反映了中央高层对这个问题的态度，希望借助于城镇化这个口号来加快改革和解决一系列过去没有解决好的问题，比方说城乡分割的问题、户籍制度的问题、流动人口的养老和社会保障的问题等。从这个角度去理解它，城镇化可以加快改革的步伐，这也是可以的，毕竟它涉及人的流动问题。

但是，城镇化又不仅仅是人的问题，它还是一个让人容易误解的概念，因为城镇化不是一个孤立的现象。现在国内的经济学家很多都在解读城镇化这个概念，担心城镇化会不会变成造城运动，进一步推高中国的投资率，恶化投资回报率。

过去20年从来没有把城镇化作为一个战略，但实际上还是推进了它。现在把城镇化提出来，大家就会向其他方向去解读，首先就会有人问，你没有就业，不创造就业机会，这些人会到城里来吗？所以我想我们最好不提城镇化，因为它更像是工业化和经济发展的一个结果。

也有支持城镇化的言论，我猜测政府也希望城镇化能够成为在出口疲软之后创造出巨大内需的手段，来支撑中国经济的增长。之所以对城镇化做这样的理解，是因为我们过去总是习惯于把经济增长的推动力简化为某个给予的力量。比如，现在流行的说法就是，我们过去

20年的高速增长主要靠了外部需求，即出口。现在出口不行了，需要转向内需的扩大。而城镇化正好可以帮助推动消费和投资的扩张。

这个逻辑看上去很真，实际上经不起推敲。以需求而论，出口与进口的影响正好相反，所以，代表外部需求的其实是出口与进口之差，也就是贸易余额，由于这20年我们的贸易余额只占GDP的4%左右，所以外部需求的力量没有我们想象的那么大。贸易很重要，但主要不是在创造需求方面，而是在推动技术进步方面。所以，如果说贸易对推动中国的技术进步有正面影响的话，经济学家发现，反而是进口更重要些，因为进口的资本品和中间品比中国出口消费品更有利于改善我们的技术水平。

因此，城镇化从来不是贸易的替代品。贸易有利于工业化的进程，从而也必然有利于推动城镇化的进程，而不是相反。

改革的动力与阻力

改革需要中央高层的决心

当下谈改革很多，你觉得现在改革的动力有吗？

现在多数经济学家希望的那些改革是要自上而下推出，通过所谓顶层设计来实施。顶层设计的改革难度不可小觑，那些需要顶层设计的改革往往都是涉及全局的改革，外部性很大，一旦成功，收益巨大，当然风险也很大。更重要的是，这些改革的阻力很大，需要中央有改革的决心。

20世纪80年代，成功的改革绝大多数都是自下而上的，一个地区、一个省、一个市、一个县，有改变的动力，甚至在中央支持之前

都先行先试了，如广东、浙江。也有中央支持后的改革，如上海。为什么自下而上的改革会成功，因为它解决了一个改革动力的问题。你不需要去推它，它自己就要改变，希望改成更好的机制。

你看20世纪80年代后期，包括乡镇企业和中小型国有企业亏得一塌糊涂，地方政府要补贴，财政上是个很大的负担，所以你不需要顶层设计针对这些乡镇企业和国有企业的改革方案，很多地方都开始想办法，像把企业私有化，卖出去，或者是职工买断等等，总之，地方会想尽各种办法来甩包袱。这种动力成就了当时的改革。

但是，一些基础性的体制改革并不能这么做，因为那些改革的外部性强，一个地方、一个部门不可能，而且也不会有动力去推动那样的改革。在这种情况下，改革就需要自上而下，也就是要进行顶层设计。

最典型的例子可能就是1994年的分税制改革。从地方来说，多数省份对于放弃财政承包制没有动力，因为承包制的后果具有很强的外部性，那就是宏观不稳定，但这是大家的事情，不是自己的，所以地方就没有动力去改革财政包干的体制。就是因为宏观不稳定而且中央缺乏调控能力，所以只有中央政府有动力去改革这个财政包干的体制，地方政府是非常不欢迎的，像沿海发达地区，特别是广东，根本不愿意与中央分税。

很多人说，过去10年无改革。因为今天要进行改革的很多领域都是全局性的，地方没有太多的动力，需要中央下决心才行。如果中央，特别是最高领导层没有改革的决心，自然就难以有体制性的改革行动。

过去10年，我们看到，中央政府的各部委权力很大，审批加强，根本不可能有改革的动力，相反成为改革的阻力。在这种情况下，中央最高层的改革决心就变成改革能否推行的关键。实际上，过去的五

六年，中国在收入分配和社会保障方面的改革，包括基本养老和医疗改革颇有成就，就是因为中央高层的决心。而今天经济学家一直呼吁的金融改革、财政改革以及公共部门的改革，如果没有中央最高层的决心，就很难启动了。

回想20世纪90年代的那些重要改革，中央为什么会有很大的决心？一个说法是，因为邓小平还在。那时候朱镕基还是副总理，他力推分税制，但下面的阻力很大，他带领60人的队伍与地方进行谈判，希望大家支持分税制。这对中央来讲是有利的改革，事实上对那以后的经济发展也非常重要。邓小平健在固然是一个重要的因素，但也不是唯一的。更重要的是，中央高层下了决心。在20世纪90年代初那个时候的经济状况非常不好，中央财力弱小，通货膨胀严重，宏观经济不稳定，中央高层也很容易下决心。过去10年的情况完全不同了，经济快速增长，中央的财力雄厚，权力集中，宏观上也很稳健，改革的迫切性没有了。

2008年全球危机之后，我们的经济情况受外部的冲击，更是受国内过度扩张的货币政策的冲击，宏观经济出现了不稳定，增长率持续下降，经济中存在的一些结构性和体制性的矛盾和问题凸显出来。于是，经济学家要求改革的呼声高了。而且，在经济出现问题的情况下，往往也是进行改革的最好时机，因为这比较容易让中央高层下决心。看起来，新一届的中央高层是显示了改革的决心的。

你觉得言论单一存在很大的风险。

对。这涉及改革的技术性问题。解决了改革的动力，就需要考虑改革的方案和技术路线。在这方面，经济学家发挥着重要的作用。而在改革方案的设计和技术路线上，需要进行更广泛的讨论。

在20世纪80年代和90年代的改革中，经济学家以及社会各界对改革方案的讨论相当充分，不能只有一家之言。事实上，经济问题太复杂，经济学家也只是“盲人摸象”，每个人只是从很小的局部观察来推断整体，依据的是某些理论的逻辑，所以，不可能说得很准。这样一来，言论一致反而就有很大问题了。

我们说要达成共识，是说在决策时达成共识，但是讨论的时候千万不能真有共识。因为一旦言论单一，政府就只能听到一种声音，一旦判断和推算有误，政策的风险就比较大。

你查看改革30年的决策过程的资料就会发现，几乎每一个阶段——20世纪80年代分两段，1985年以后那一段，然后20世纪90年代小平讲话，到朱镕基后来的改革，经济学家之间针对同一个问题都是争得不可开交。这就是所谓的墨菲定理：对政策影响力最大的观点往往也是经济学家最难达成一致的观点。

在不同的声音下，最终决策一定是妥协的结果。你看几十年来经济学家对国有企业和管理体制改革问题讨论得多么深入，包括电力和铁路体制改革，可是，政府并不能很快拿主意。

大家都觉得为什么讨论当年不能出台政策呢？可能权衡下来很多事情还做不了，因为现在剩余的那些大国企很多都在承担着社会责任，如果没有很好的方案，一旦失去政府的控制，情况会更糟糕。所以，肯定需要寻找和等待更好的机会和方案，经济学家只呼吁私有化是没有用的，政府需要有更多权衡周全的方案才能行动。

我前不久参加在上海举行的中美经济学家闭门会，对方是华盛顿的彼得森国际经济研究所。他们当中有多位经济学家一直追问中国经济学家一个问题，你们的利率市场化改革讨论了20年了，为什么今天还不放开利率管制呢？吴晓灵女士给出了一个我认为相当坦诚的答

案，她说，利率至今没有完全放开，主要是因为政府担心放开后，那些中小银行会在存款利率上过度冒险，效果难以如愿。

其实政府的改革和政策的出台这个事情比较复杂，因为政府不仅需要听取政策建议，更需要对新政策的出台会对社会和经济带来的影响有更全面的评估。就像20世纪80年代要决定用分税制取代财政包干制的时候，下面反对的力量多么强大，政府心里没有底，尽管试点了多年，但是权衡来权衡去，还是决定不搞，继续搞财产承包制。

但是到了1993年，情况发生了变化，分税制对经济的正面影响可以更容易评估出来，所以朱镕基下了很大决心一定要推，因为那个时候中央财政占比已经滑到20%的程度，严重威胁到宏观经济的稳定，这样的话，新政策实施的正面效果就大幅度提高了，决策也就比较容易。

包括20世纪80年代中期那个曾经被认为设计得当的价格税收财政等联动改革方案，也就是我们今天讲的最小一揽子改革，为什么会被当时的领导人抛弃，因为当时的高层看不到这个改革的正面效果是否会大过负面，觉得风险还是太大，不敢贸然行事。

所以政策是一回事，经济学家的观点是另一回事。两者的逻辑不同。现在又到了一个阶段，经济学家都在谈改革的必要性和重要性，我认为并不错，但问题是，当几乎所有的经济学家基本上是一个口吻在主张顶层设计改革的时候，政府就必然会基于风险权衡来进行某些妥协，寻找风险最小的改革方案。我的看法是，顶层设计改革必须有足够的风险评估，其方案才可以实施。

实际上，过去我们那些执行效果好的改革，总是那些先允许局部地区进行改革试验的改革方案，为什么呢？因为这样中央政府才能对其风险有多大有一个基本的评估。所以，即使有些改革必须自上而下，也需要考虑有什么办法来估计可能的风险。

危机与可改革性

关键是确保体制的柔性

但是如韦森所说，不改变它肯定会有大萧条，然后到那个时候再改革，现在是不是还没有到这个时机？

我并不觉得我们的经济已经到了大危机大萧条的前夜。从全球看，我们的经济表现仍旧是最好的。但说到危机，我喜欢正面去看它。过去30年，我们不断经历危机，各种各样的外部危机。危机有大有小，1998年我们经历了亚洲金融风暴，是比较大的危机，10年后我们又面临全球性的金融和债务危机，是更大的危机。

对经济而言，外部的危机往往会改变很多经济赖以增长的条件。最主要的条件有两个：一个是需求条件，一个是成本条件。30年来，我们的制造业可以说不断面临外部的危机。人家要烧温州的鞋子，人家要限制我们的出口，要起诉我们侵犯知识产权，要我们生产更环保的产品等等。

结果怎么样呢？这些危机最终都变成了正能量，为我们的制造业提供了更多发展和升级的机会。这是因为大量的制造业，包括那些出口加工企业，都需要应对这些挑战，要改变，要适应，不然就被淘汰了。所以，危机从某种意义上讲是正能量。因为危机其实不仅迫使政府改变，更重要的是改变企业，因为企业要生存。

今天沿海地区，特别是那些出口加工企业，正在面临严峻的挑战，生产成本随着工资上涨和汇率升值越来越高，外部需求也不稳定。虽然有部分企业跑路了，但是绝大多数企业其实是希望外部市场和内部成本条件发生变化之后，去适应这样一个改变的条件。所以，现在我们看到有很多企业往现在所谓的“中三角”转移，像湖南、湖

北、安徽等现在成为制造业增长最快的地区。产业转移也是一种调整。还有很多企业希望用资本去替代劳动来维持竞争力，这就是升级。我相信，5年以后，我们沿海地区制造业升级的格局会非常明显。现在已经开始了。

在过去的一二十年里，国内外不少经济学家都在研究危机对经济发展过程当中的转型和升级的影响，有国家层面的，也有企业层面的研究。他们发现危机的影响多数情况下是正面的，当然也有例外和错失机遇的例子。这真就印证了“危”里面有“机”了。很多国家在经历了危机之后，它的企业和政府都在调整和适应，政策和体制上也会有很大的改变，会去适应新的条件。

韩国就是一个很典型“机自危出”的例子。1997年金融危机之后，东南亚很多国家和地区都遭遇了严重的打击，韩国也不例外。但韩国政府做了大刀阔斧的结构改革，包括金融改革，放松了对经济的管制，也承受了银行和大财阀破产倒闭的风险。但是韩国通过改革做出了很好的调整，从危机里面走出来了，很多企业包括三星被推向了更高的技术前沿。

那日本是不是就是另外一个例子？

对的。相对而言，日本没有很好地应对危机。日本经济创造了第二次世界大战后25年的经济奇迹，而1973年的外部石油危机和汇率危机却让日本经济一蹶不振。1973~1990年，日本经济的增长率下降了一半多，而1990年到今天，日本失去了再增长的动力。

我认为，这是日本的体制问题。因其体制不够灵活，无法适应以全球竞争加剧为特点的经济发展新阶段，而进入到超低速增长的阶段，而且没有能改变它。如果拒绝改革，没有哪种“最优”经济体制可以保证经济长期发展。相比之下，1998年亚洲金融危机后没过几

年，韩国经济增长势头能保持强劲，那是因为改革。西方经济学家经常批评韩国的经济体制、它的威权政府和大企业，因为它看上去的确不够标准，但在关键的时候，这种体制却又显得有可改革性。相对来说，日本这个体制反而不可改革。

印度的改革也很难，它的体制在政治和经济上看上去都比较接近英美，但当遇到外部震荡的时候，它调整的能力却比较差。由于调整迟钝，在2008年全球危机之后，它的增长率比中国要低四五个百分点。

体制的可改革性是不是和强中央有关系？

为何一种体制能够改革而另一种不能？经济学家的研究表明，既得利益和强大的游说势力会扭曲经济政策，致使政府错过千载难逢的发展机会。改革体制需要政府权力和财力压倒一切利益集团，才能坚持长期的目标政策，并确保改革成功。

在一定阶段上，政府不受利益集团过多干扰，就可以确保体系是可改革的。也不见得一定是特别强的政府，但是它的权威一定要大过利益集团，不受利益集团的左右，保持中性。

比如俄罗斯、墨西哥这样的地方，看上去也许政府也很强大，其实很弱，因为它的利益集团很强大。比方说，它们的社会财富主要分布在少数利益集团手里，像俄罗斯八大寡头，他们的势力就很强大，有足够的能力来影响政府。这样政府就比较容易被俘获，被俘获的政府很难保持中立，政策当然会受到利益集团影响。

东亚，包括韩国、新加坡，很巧的是它们都是威权政府，政府一度都比较强势，但我觉得这个还不是重要的，重要的是它们能够相对

来说保持中立，免受利益集团的干扰。这就需要长期防止利益集团的过度扩张。

任何国家在任何发展阶段，都会有相应的利益集团出现，关键在于怎么样控制利益集团的膨胀。如果像俄罗斯，现在把中国的央企一开始都私有化了，很有可能会出现几十个巨大的寡头，控制的财富足够大，如果没有很好的手段控制这些寡头，政府就会很容易被它们控制和影响。

另一个极端例子就是拉美，它的利益集团可能更多的是工会。如果是工会的话，像撒切尔时代最大的利益集团就是工会，这个工会往往阻碍经济的长远增长，因为它只要再分配，一旦政府被绑架，经济要转型要增长就困难了。所以，撒切尔逝世后，英国的工会阶层出来欢呼就不奇怪了。

从某种意义上，像拉美那样，民粹的政府也不是中立的，它受到了巨大利益集团的影响，就是代表平民阶层的工会。它们如果过于强大，过分影响了政府，那也很糟糕，因为它们更多地要求再分配。

即使是一个发达国家，过度再分配的后果也还是很严重，欧债危机暴露的问题也就是这个。对发展中国家来讲，过度再分配的问题更大，因为你连创造足够就业的能力都没有了。

即使今天的改革比中国刚开始经济转型时难度更大，也并不见得改革更不可行。现在的中国，即使国企的力量比20年前改革的时候大多了，比方说，尽管只占公司总数2%的国有企业目前拥有的资产占总资产的40%，国企的影响力也十分巨大，但中国似乎不太可能走俄罗斯走过的道路。恰恰相反，中国政府手中累积的财富可以令其改革能力大幅增强，关键看中央高层的改革决心有多大。

确保体制的可改革，30年来一直是中国经济转轨和快速成长的关键。只要中国政府继续保持中立，不受利益集团的过大影响，确保体制从长远看能够保持开放，就能不断去适应外部和内部变化的环境与条件。

经济发展与政治体制改革

一个可改革的制度好过完美而不可改革的制度

经济发展和政治体制改革常常被联系在一起讨论。

这是自然的。但即使这样，也不必过于悲观。将一切问题归咎于政治体制是中国式思维的典型。但也许我们要问一下，已经实现了30年高速增长的体制难道真的比不上当年的“亚洲四小龙”的体制吗？它们后来的体制变革的道路难道对我们没有什么启示吗？

从理论上，经济学家至今没有发现经济发展与民主化之间的因果关系，甚至连相关性都不显著。这不难理解。关键的问题是，政治体制要服务于经济发展。体制的发展与它的最终结构很可能与一个国家的收入水平或经济发展阶段密切相关。如果现有政治体制的某些方面无法对经济发展给予支持，就有可能反过来阻碍发展。我最近写文章说，经济增长并不一定需要“结构最好”的体制，而要看体制能否容易地调整和适应新的经济发展需求。

前不久发表的我与加里·杰斐逊教授合作的文章就谈了我们对中国政治体制未来变革方式的看法。我们认为，随着经济的发展和收入的提高，中国的政治制度正在发生增量的变化，这些变化将会推动中国逐渐民主化。这也是东亚经济的制度变革模式。

其实生产力也和美国差距很大，不能只看到制度上。

对，中国人均GDP现在只有美国的1/10，按照购买力算，大概也不过20%。有那么大的空间需要赶超，却希望用美国的体制来支撑中国的发展，这是方法论的问题。

制度要和经济发展阶段相匹配，只要它是服务于经济发展，而不是阻碍，这个制度就是可以接受的。不是把它叫作好制度还是坏制度，因为任何制度都会有缺陷。关键看这个制度是不是开放的，你不能封闭，不能像计划经济那样子，封闭就不能变化。

如果我们的制度是开放的，当外部出现危机的时候，它可以朝着正确的方向去调整，这个就是制度的相对优势。我提出，对经济发展而言，一个可改革的制度比一个完美而不可改革的制度更重要。这一点很多国内的经济学家是看不到的。现在很多经济学家陷入了教条。

政治因素会打断这种经济发展吗？当大家变得有钱而不是很有钱的时候，就会有别的诉求，比如说政治方面，就会干扰稳定。

经济学家看政治问题，还是要把政治的变革内生到经济发展的过程中。这不仅有理论而且有经验。而一些西方的经济学家，还有教条的国内追随者，往往认为，要先有好的制度，经济才能发展。所谓好的制度，就是英美的制度。

东亚，中国台湾地区、新加坡、韩国，它们在经济起飞后的一段时间内，大家也自觉不自觉地在谈论政治和经济的关系。普遍的看法都受到西方主流思潮的影响，觉得经济发展需要先有一个比较良好的政治体制，当然他们说的体制基本就是英美的。

但经济学家并没找到这个论断的逻辑存在，只是先验地假设这样。东亚经济告诉我们，在这些国家和地区，政治不是铁板一块，经济的发展会带来诉求和利益的多样化，利益的诉求多样化之后会带来新的政治需求，需要被代表，所以政治就不可能保持原来的状态，随着经济发展水平的提高，政治也会走向多元，不断走向开明和民主。经济发展导致制度变化，而不是相反。

如果从这个角度来考虑的话，30年来中国政治发生了很大的变化，因为它需要不断去适应经济的发展。所以真正的问题不是说中国的政治未来会不会出问题，而是说我们的政治、目前的体制和结构能不能去调整，去适应经济发展的需要。这又回到了体制的可改革性问题上来了。只要这个体制是不封闭的，是开放的，我觉得它就能去适应变化。

“亚洲四小龙”是最好的例子。相反的例子就是政治改革超前的国家，像南亚、东南亚等的一些国家，后来经济都出了问题，错失了进一步发展的机会。

很关键的就是可改革性。那么未来，中国的可改革性怎么样，可以适应未来发展的需要吗？

我说过，到目前为止，中国还是中国，没有变成俄罗斯。从东亚经济的发展经验来看，社会对政治变革的要求应该会越来越强烈，因为中产阶级增长速度非常快。中国的政治体制早已开放，这是大势所趋，不可回头。物权法的讨论，行政诉讼法的讨论，都是标志性的。可能在每个10年，我们对政治的要求是不一样的。

这些要求从某种意义上讲是经济发展的结果。我始终认为，经济发展决定制度的发展和制度的质量，而不是相反。我们可以找到无数的例子来反驳制度的质量决定经济发展的命题。

我最前面说过，对我们而言，重要的是要通过改革不断适应新的发展条件和阶段，连政府公共部门自己的改革都不可避免。现在沿海地区的政府官员也在老化，锐气不足，不能适应新的挑战。这也要改革。上海已经开始把培养更年轻一代的干部作为2013年最主要的课题进行调研了。

许成钢认为中国过去经济增长的动力是地方分权和地方竞争，但是这种增长制度可能不是中国未来经济增长的动力，比较悲观。这种制度在未来经济增长方面可能扮演什么角色吗？

是的，他在几个会上都讲到这个观点，但是也有很多人问他，那么你觉得未来的体制应该是怎么样的？需要怎么改变？威权的分权体制要怎么改？如果改成美国的一人一票选举的体制是否能解决你说的问题？其实他回答不出来。

他用财政联邦主义的概念框架分析过去中国经济为什么会出现奇迹性增长是有贡献的，发展了很好的一个理论框架。现在他跟着国内的某些思潮走，这蛮可惜，从他的分析框架里简单地推出这个悲观的结论在逻辑上是有疏忽的，起码是忽略了体制的可改革性和适应调整的能力。

有没有更好的办法，让中国经济保持高速发展？

在1994年实行中央与地方的分税制之后，中国基本上是具有了一个保持长期增长的基本体制。这或许就是许成钢的分析得出的重要结论。我在2012年12月份的《比较》上也发了一篇长文，叫《理解中国经济高速发展的机制》。中国的经济比较复杂，地区差距大，完全按照政府的政策往下推是做不好的，必须要有分权。但是20世纪80年代也搞分权，分权分到后来，中央政府失控，宏观经济的稳定总是受到

威胁，通货膨胀难以消除，经济大起大落。各个地方都以邻为壑，经济怎能长期增长？这不是一个好的办法。

朱镕基克服阻力力推分税制，取代承包制，逐步将经济体制改革为许成钢所说的中国特色的财政联邦主义体制，一方面财政上保持分权或者联邦制的特色，另一方面保持中央政府的威权。这有很多好处：第一没有丧失和挫伤地方发展的动力，激励机制还在；第二可以避免20世纪80年代包干制分权的后遗症，就是地方倒逼中央超发货币。就是说，它保留了原来分权的好处，但是拿掉了分权对经济稳定的杀伤力，把货币超发的机制断掉了。能将这个体制建立起来，是了不起的。

如果说分税制可以完善的话，还可以怎么做？

我认为，中国分税制的架构应该保留下来。要改的重点是，中央政府获得的收入和承担的责任要调整到基本匹配的程度。那就需要把很多支出责任上收到中央，这是最简单的调整。比方说基础教育的支出，现在都收到中央去了。最基本的社保也应该收到中央去。也就是说外部性特别强的支出领域，比如说教育、医疗、社保、养老，都应该收到中央去做，逐步调整到与它的收入相匹配的比重。那些主张回到80年代的财政承包制的观点是不可取的。

现在最怕的就是马上去建立那种类似印度的所谓标准体制，因为在那种体制下，地方政府根本不干事，只向中央政府去要钱，连基础设施都搞不成，后果就严重了。

改革公共部门

保护市场和企业家精神

你觉得中国经济存在哪些问题？如何改？

中国经济不是没有问题，而是问题很多，结构性问题也存在。比如，国有经济现在的势力越来越大，已经威胁到私人部门的生存空间了。政府公共部门的改革也势在必行，包括政府机构的改革也很重要，需要提高行政效率。

现在沿海发达地区，整个政府运行的效率貌似也在下降中。比较发达的地区，挑战更严峻，政府如果不能不断地保持改革的动能，不能适应内外变化的条件，就可能阻碍经济的结构升级。而内地正在经历历史的机遇，2008年以后金融危机加快了沿海资本和全球产业链加工区段向内地的转移。但这种转移不是必然的，东南亚的竞争力也很强，所以，内地地方政府的治理水平和开放程度如何是很关键的。当然，我们要承认，相比东南亚，中国有更好的产业配套的能力，沿海产业资本向内地的转移会充分考虑这个产业链存在的优势的。

我不主张政府去遴选和设计很多产业，最重要的是开放，保持体制的柔性。记得董建华先生曾经针对香港的未来说，香港的主要问题就是对外部世界变化的反应还太迟钝。他说，从做生意的角度讲，生意从小做大比较容易，但做大以后想继续保持不断增长不容易，要一直应对变化。

对企业来讲也是这样，做大之后，反应会变得迟钝，弄不好就要走下坡路。锐意进取这东西是很实际的，怎么样驱动，从而让每个地方政府都保持开放的竞争，致力于保护市场和企业家精神，不断应对各种挑战和危机，这个是中国领导人面临的最重要的事情。

此外，如何进行国有企业私有化的改革？

我觉得真正做到公平竞争是企业改革的最重要目标。要公平竞争就是取消那些限制竞争和保护某些企业而歧视其他企业的制度安排与政策。从法律上讲，私人经济可以进入任何行业，但实际上它进不去。2008年4万亿投资以来，国有经济的势力扩张得更大了，游说能力和话语权更大了。

比如说，民企在法律上可以进入航空，但现在政府发了几个牌照给私人的航空公司？这就牵涉政府很多部门的设置，其实是我们很多政府部门的官员本身就是来自国有企业，习惯于代表国有企业的利益。审批制度看起来是中性的，实际上在客观上阻碍了私人部门的进入。所以，要公平竞争，最好还是把太多不必要的政府审批权取消掉。今天，一个私人企业要与国有企业竞争地盘谈何容易，更何况还需要面对政府主管部门的刁难与审批，可能还牵涉不止一个部门来审批你。

所以，要在制度上真正降低民企民资准入的门槛，我们就要把注意力转移到公共部门的改革，因为国有经济本身是一套系统，它跟政治不是同一个东西，但也不是两个东西。它背后有政府的保护伞。为什么我一直说更多的改革需要走供应学派的思路。供应学派就是鼓励公平竞争，打破垄断，降低进入壁垒，撤销政府对经济的很多管制，还有大幅度减税。这都是供应学派的主要政策主张。跟凯恩斯主义的政策更多地依赖政府管制不同，这些供应学派的思想是让竞争变得更加公平和自由，这是确保经济活力和创新进取的必要的改革。

至于现在的大型国有企业，特别是央企怎么改，相当复杂，需要认真研究方案，权衡多方利弊，不可贸然行事。俄罗斯那样的私有化是不可取的。不管怎么说，现在的大国企，无论规模多大，总还有中央政府的职能部门能监管着它们，如果没有很好的制度设计和监管手段，一味把它们私有化之后，会立刻形成巨大的私人财阀或寡头，情况只会更糟。

我们不得不承认，今天国有企业还部分承担着社会责任和政府目标，包括电力、铁路等基本公共品的提供上面，它们还不得不承担和执行着政府的目标，不能够借助垄断地位去牟取暴利。即使将来这些行业需要某种方式的私有化，对这些行业的监管也不可放松，只能加强。国有资产的经营是否必须以国有企业控股的方式进行，还是可以与国有企业分离？这些问题也需要研究。国有企业的股权结构是否要进一步社会化，也是可以考虑的重要问题。

总而言之，中国目前的国有企业的改革，需要慎而又慎，制度的设计和不同的改革方案的评估不可或缺。与其致力于呼吁私有化，不如研究和提出具体的改革方案与技术路线来。我想，在国有企业改革这个问题上，现在的最高领导层不是缺乏改革的决心，而是缺乏改革的知识。

（本文原载于《东方早报·上海经济评论》，访谈者柯白玮、郑景昕）

改革不是革命，过河还得摸石头

吴稼祥（著名学者、作家）

现在许多人调侃“摸着石头过河”，说明明有桥在那儿，不走，非要在河里摸石头，其实是在浑水摸鱼。该怎么看？说这话的人，根本不了解中国的国情。改革不是革命，要改变体制，不是一件容易的事。中国的改革，只能摸着石头过河，以渐进的方式，在试点与试错中，审慎推进。

中国的改革，为什么要摸着石头过河

你听说过一个古代笑话吗？一个富翁，看见路上躺着一个人，瘦得皮包骨，问他怎么了。路人说没饭吃，饿得快死了。“真笨，”富翁哈哈大笑，“没饭吃，怎么不吃肉？”今天调侃“摸着石头过河”的人，就像这个富翁——站着说话不腰疼。

改革与革命不同。革命是要先树立目标（比如“要过河”），提出口号（比如“不过河就等死”），大规模动员群众（比如“一到河对岸，一人一小三”），寻找捷径（比如找桥冲过去、游过去，甚至踏着同伴的尸体蹚过去）。革命不管后果，到河对岸以后，没有小三，只有荒滩，那也无妨。只是你没有小三，革命领袖可以让你老婆或女儿做他的小三。你不拥护，你就是反革命。

武装革命家像屠夫，大砍大切，一刀切下去，伤筋断骨，血肉模糊。因此，自古以来，成功的革命家很多，切肉谁不会？结果，革命是成功了，社会则失败了。这种事，中国历史上还少吗？

改革与革命，有何不同

改革有点像动手术，技术要精，下手要轻。而且越是大手术，越不可能一刀成功，甚至不可能一次手术成功。摸着石头过河，就如同看着患部下刀，剖开胸腔之前，并不真正知道某个肿瘤一定是恶性还是良性。不过，改革与手术也有不同。

无论给身体还是给社会动手术都会疼。不同的是，病人手术可打麻药，社会改革却无麻药可打。改革涉及的面越大部位越要害，社会的痛苦也越深，受不了，就会拒绝。这也是为什么改革很难成功的原因之一。改革能否成功的关键，是能否找到这样一种起始的改革，不仅不带来痛苦，还能缓解痛苦，让老百姓尝到甜头。老百姓一开始尝不到甜头的改革，是注定要失败的。这样的改革，在顶层是设计不出来的，只能像郑板桥那样，去听听民间的呻吟。因此，摸石头，其实是为老百姓找甜头。

摸着石头过河，找到甜头了吗

一开始，甜头其实不用找，只要你愿意倾听老百姓痛苦的呻吟，解除他们的痛苦，就是最好的甜头。幸好邓小平和后来执政广东的习仲勋、执政安徽的万里，是愿意倾听的人。1977年11月11日，邓小平考察广东，有人汇报说，越境逃往香港的年轻人成千上万，他们不惜冒着生命危险，应该加固边境上的铁丝网、增派警察和军队。邓小平说，这不是安全问题，是生活水平问题，只有改变政策、改善我们这边的生活，人才不会逃。1978年，广东省委书记习仲勋开始推动设立经济特区，开放从此开始，逃港的人数也逐年减少。

为了免于饿死，1978年，安徽凤阳小岗村18位农民立下“生死状”，搞单干，省委书记万里不仅支持，还要推广。农业部一个副部长当着万里的面批评安徽的做法，万里回答说：“看你长得肥头大

耳，农民却饿得皮包骨头，你怎么能不让这些农民想办法吃饱饭呢？”为了解决温饱，推动了农村改革。温饱就是当时最大的甜头。

这种有甜头的改革，也有点类似于欧盟诞生的过程。用甜头来诱导，一个较小的改革，会拖带出一个更大的改革；从具体、有限的目标，一步步导向最终目标。这个不断推进的过程，或者说，摸着石头的过程，在学术上被称为“扩展”或“外溢”效应。这样做的目的之一，是化解反对力量，防止婴儿被扼杀在改革的摇篮之中。如果欧洲一开始就提出政治一体化，美国肯定不允许，所以它从六国煤钢同盟开始。

要想改革不变成革命，应该采取什么样的战略

鲁迅先生说过，在中国，搬一张桌子，都要流血的，何况改变整个体制？如果一开始就在大城市启动对国有大企业的改革，在党内高层中肯定是通不过的。从最穷的农村单干开始改革，从最边远的渔村深圳开始开放，在改革战略上，是避实就虚。前者是农村包围城市，后者是沿海包围内地。沿海14个开放城市，从南到北，对内地形成“C”形包围；安徽、四川等省的农村改革，从西向东，对长三角、珠三角、黄三角等中国最核心经济带形成“C”形包围。

这种“图难于其易，为大于其细”的改革方法，其实是一种功能主义的改革方法：一步步释放甜头，一步步扩大共识。浦东开发区建立两年后的1992年，一直没有去过深圳的陈云，也写文章肯定特区，说“我们要从特区的经验中学习，把它们办成功”。

试点法与试错法的方式，就是渐进的和保守的改革方法吗？

是的。中国历史上的改革者都没有好下场，就是因为不懂得这个方法。商鞅和王安石，并没有在实践中验证他们改革方案的效果，就借助帝王专制权力全面推进。而摸着石头过河的改革方法不是这样，

它是先试验再推广，比如安徽和四川的农村改革试点、14个沿海开放城市试点等等。前者是专制主义的改革，是强制，是突进；后者是自由主义的改革，是自生，是渐进。

用试点的方式改革，与中国的国情有关系吗

当然有。中国是一个超大规模国家，改对了效益大，改错了成本也大。马上就能尝到甜头的改革毕竟是少数，更多的改革，在开花之前，先长刺；在甜头到来之前，先有苦头。如果全面推进，一长刺，一有苦头，就会缩回去了。不缩会怎么样？全国怨声载道，不是改革者被牺牲，就是支持改革的政权被牺牲。这就是说，全面推进或顶层设计的改革，不允许犯错误，一犯错误，全盘皆输。而改革是不可能不犯错误的。

试点法改革，承认人的理性是有限的，犯错误是难免的。因为是试点，波及范围小，可控，代价也不会大。就像一个新产品，先小试，再中试，最后批量生产。小试失败，可以再试。可见，只有试点，才允许试错。如果成功了呢？就像新品种树苗，可以从苗圃里移栽到更广阔的林地里，最后长成参天大树。

在试点法改革期间，国家政策如何协调试点与非试点地区呢

这就是著名的“双轨制”：试点区尝试新轨，非试点区仍行旧轨。比如工资制度，开放初期，特区工资实行自己的制度，比内地工资高许多，这也是当时全国各地干部都往深圳涌的原因之一。这种诱导作用，促使更多的人抛弃旧体制，投奔新体制。因此，“两试法”（试点和试错）改革也可以称为“增量改革”：不先拆旧房子，先建新房子，让你自己搬迁。等旧房子里的人差不多搬空了，再拆不迟，不能强拆。这时候，双轨就合为一轨，当然是新轨。

（本文原载于《中国青年报》）

改革展望和我们的未来

第五章
未来10年是改革的窗口期

中国宏观经济形势和新一轮的经济改革

厉以宁（北京大学社会科学学部主任、光华管理学院名誉院长）

结构调整：提高经济增长质量

在中国，多年以来形成了投资冲动怪圈。什么叫投资冲动怪圈？它是这样形成的，地方政府要求加快经济发展，提高GDP，才能使得地方政府财政收入改善，使就业问题得到缓解。地方政府有了增加投资、扩大信贷的强烈需要，但此后的结果是：经济虽然上去了，通货膨胀却随之而来，致使物价上涨太快。于是，中央又不得已采取紧缩政策，通过紧缩财政和信贷，经济增速放慢，而这又引致地方出现问题，地方财政收入、就业受到影响，就再一次呼吁增加投资。如此循环反复，结果给经济带来了一种大起大落、大升大降的现象，这就是投资冲动的怪圈。

现在中国经济的情况跟这个怪圈都有关系。比如产能过剩，现在全国产能过剩情况相当严重，产能过剩必然造成很多的资源浪费。所以，中国当前最需要做的就是，提高经济增长的质量。这告诉我们：GDP总量虽然重要，但更重要的是经济结构的优化。即便经济增速低一点，但是整个经济状态是好的。

结构比总量更重要。举一个例子，1840年，中英鸦片战争爆发时，中国GDP世界第一，远超出英国，但是经济结构不行。在1840年时，英国工业革命从1770年算起已有70年，工业化进展到了一定程度，英国GDP结构符合当时技术进步潮流。英国当时的情况是：钢铁产量上去了，技术设备制造发展了，棉布全是用机器纺织的，其出口的

一部分是机器制造的棉布，另一部分是蒸汽机机器设备，交通工具是轮船和火车。反观中国，GDP总量的产品主要是农产品和手工业品。中国的棉布是手工纺织的棉布，中国的出口是茶叶、瓷器、丝绸、桐油等，从结构上说，中国比英国差很远。

今天，虽然我们的经济总量超过了日本，这是不容易的，但是我们的结构还不如日本。现在日本跟中国相比，它的高新技术产品占GDP的比重比中国要大得多。所以，当前我们的改革着重是结构问题。

另一个重要的结构是人力资源结构。1840年，中国人口总量比英国多得多，但人口结构跟英国不一样。当时，英国普及了小学教育，建立了大量的中学，又建立了很多新的高等学校，每年培养出大量的工程师、技术专家和科学院的知识分子，还包括近代的经济管理人才、金融人才，这是英国当时的教育水平和人力资源结构。而中国虽然人口多，但是结构不行。如农民绝大多数是文盲，妇女也绝大多数是文盲。中国少数读书人，读的是四书五经，目的是为了考科举，很少人懂得近代科学技术、经济管理和金融。

同样，我们跟日本相比，人力资源总量比它大10倍。但是在人力资源结构上，日本大学毕业生在全人口中的比重较中国大，日本的工人队伍中，熟练技工人数比重也比中国大。这都表明了结构问题的重要性。

当前，我们怎么提高经济质量呢？一是优化结构。优化结构是没有止境的，因为技术在发展，客观形势在变化。另外，经济增长质量的提高，反映对低碳经济的要求越来越大，这是全世界的趋势。比如说，在20多年前，全世界的环保概念要求废水、废气、废渣不能有毒，明令禁止。今天的环保概念仍然是不能有毒，但却不同。二氧化碳并没有毒，但是二氧化碳必须要减排，因为它会影响世界的气候，大气变暖可能给人类带来很大的灾害。所以，我们一定要把环保提高

到新的阶段，不仅要没有毒，而且要低碳。同时，人民生活水平要随着经济增长而不断提高，这也是表明经济增长的质量。

二是技术创新，要不断地技术创新。当前，中国虽然讲技术创新重要，但企业反映的实际情况是，我们的实体经济距离世界要求还有相当大的距离。关键是看制造业，中国的制造业能真正自主创新的仍然很少，大部分仍然是依赖外国的技术。这就表明，自主创新少，经济增长质量不够。在企业界流行一句话："不自主创新，等死；自主创新，早死。"原因是自主创新带来了债务等负担。

这就表明，当前中国的主要问题就是结构调整。在结构调整的过程中，我们的经济增长才能提高质量，我们的结构才能够随之优化。

宏观调控：不能替代改革

经济如同一个人的健康情况。一个人如果要身体健康，应该是内在机制的完善，必要时打针吃药是可以的，也是必要的。但这毕竟是处于辅助地位，主要是靠身体内部机制的完善。经济亦是如此，经济能够顺利地发展、解决结构问题，主要靠机制的完善。

宏观经济调控好比是外来的力量，也重要，但它处于辅助的地位。近几年来，中国经济情况中出现了一种现象——宏观调控在实际中比它应该起的作用还要大。这就造成了"宏观调控依赖症"，什么事情都要宏观经济调控。经济发生通货膨胀，宏观调控；经济增长率下降，宏观调控。

而且，宏观调控的依赖性容易产生误导：既然宏观调控这么灵，还要改革干什么？实际上，这耽误了改革。

改革是解决机制问题，宏观调控作为外来的一种力量，是对经济的干预。所以，绝对不要因为宏观调控有点成效就频繁利用，结果对

经济造成大升大降、大起大落，在投资怪圈中摆脱不开。改革是不能拖延的。若不依靠改革来健全内在机制，那么越拖到后来，代价会越大，成本会越高，而且难度越大。所以，在宏观调控问题上，一定要以改革为主，不能依赖宏观调控。宏观经济调控应该重在微调，重在预调，在不得已的情况下才可采用，一般情况要避免采用。

现在，经济学界中有两种观点争论。一种观点是，从2012年开始，我们经济增长率在滑坡，所以国外“唱衰”中国经济的人说，中国经济将会从此一蹶不振。

这个观点不对。因为，无论从哪个角度讲，今年（2013年）中国维持7%~8%的增长率是没有问题的。7%的增速，也绝不是一个低速度，而是一个中等偏上的速度。再想回到过去每年10%以上的增长，现在是不可能的。为什么不可能？因为付出的代价太大，10%的增长率，环境承受得了吗？结构调整得了吗？在原有的基础上加码，结果产能过剩的现象会不断地出现。

另一种观点是当前要加大投资促使经济增长，防止滑坡。加大投资想过经济增长质量吗？如果再增加几万亿投资，中国经济的后遗症将越来越大，使得中国经济长期不能摆脱这个阴影。

投资是要增加，但今后应着重在三个方面：一是技术创新的投资增大；二是民营经济投资力度加大；三是基础设施环境工程的投资要加大。这些是为中国经济增长准备后劲的。

投资固然重要，但应该考虑到中国的大局，当前绝不能够又来一个几万亿投资，这样下去，对中国经济长远发展是没有好处的。再一次组织增大投资，实际上会使中国经济卷入到一个遗患无穷的地步。

宁可速度慢一点。最近一段时间能保持在7%~8%的增长就行，不要追求过高的增长率，重在结构调整。

中国的宏观调控还有一点很重要，就是不能够照搬国外的增长模式。中国是一个双重转型的国家。第一个转型叫发展转型，为发展经济学所研究的，一个经济体从农业社会向工业社会、现代化社会的转型；中国还有第二个转型是体制转型，即从计划经济体制转到市场经济体制。对中国来说，这两个转型是重叠在一起的，全世界没有先例。

在中国的双重转型中，中国经济有自身的特点。比如说，现在有观点认为货币流通量要控制，不能太大。这是货币学派的一个观点，是根据国外发达的市场经济国家的经验而提出来的，但对中国来说，不适应。

在双重转型下，原先中国农民被排除在市场经济以外，跟货币经济接触很少，但是现在广大农民都卷入市场中间。农民吃的粮食，不是自己种的。自己种的卖了，他喜欢吃什么就到市场上买，很多要通过货币进行，但是过去是没有的。所以，农民卷入市场经济中来，货币流通量一定要增大。

还有，中国的货币流通渠道不是通畅的。流通环节太多，加上农民的加入，中国的货币流通速度是相对慢的。跟西方国家流通渠道很畅通不一样，西方的农民卷入市场是100年前就完成的。这对中国的情况来说，货币流通量必然比西方经济学家所计算出的货币需求量要大。西方是正常的标准，对中国来说，有这样的因素加入就不能一样。因此，中国的货币流通量应该有新的考虑，要根据中国的国情来考虑。

几个月前闹“钱荒”，原因是什么？因为从统计数据看，M1、M2都是很大的，表示货币流通量多。但却借不到钱，到处闹“钱荒”，这必须根据中国具体情况解释。因为中国融资难的问题没有解决，尽管货币流通量大，实际生活中的货币要求、需求比这个还要大。

因为融资难，在已有货币不够的情况下，每个企业都另有打算。在企业当中流行的一句话叫作“现金为王”，每个企业都要保留一部分现金在手上，现金就全流到超正常储备中去了，准备不时之需。这造成了一方面M1、M2数量很大，另一方面感觉经济生活中现金是不足的。这就是中国的情况，若不根据中国的情况来判断、制定政策，就一定会出乱子。这个问题表明我们的宏观调控需要跟市场化结合在一起。

宏观调控绝不是万能的，更不是能够替代改革的。有人经常说，核心在政府调节和市场调节之间的关系，就有了种种说法，有的说法是“小政府、大市场”，这个说法有道理，但是不准确。“小政府”意味着政府工作人员少更好，政府管理事情少更好，但这要具体情况具体分析。用大小来衡量，不是一个范围的问题。

还有一个说法是“强政府、强市场”，中国将来是“双强”体制。这个说法也不准。“强市场”就是市场发挥作用，“强政府”意思是好像政府一定处处管到，这也不一定对。比如家用电器，政府不管它，它就起来了。管得越多，产能过剩越多。

所以，正确的说法应该是“有效的政府、有效的市场”。政府不在于大小，因为它不是一个人员多少的问题，也不是管辖范围多大的问题，主要是政府做政府应该做的事，效率要高。市场也不是万能的，市场还有很多地方是管不到的。有效的政府加上有效的市场，这就是中国政府与市场的关系。两者都要讲效率，都要有效，政府做政府该做的事情，市场做市场可以做的事情，这样就行了。

土地确权：学习林权改革

土地确权是当前改革中一个很重要的问题。现在全国大概有50个县正在试点，实际上数量可能还要更多，中国准备在几年之内陆续推广。

为什么土地确权这么重要？必须从中国经济的非均衡谈起。非均衡分两类：第一类是市场不完善条件下的非均衡，西方国家的非均衡属于这一类；中国的非均衡属于第二类非均衡，即市场不完善再加上缺乏市场主体的非均衡。

在计划经济时代，没有市场主体。企业不是真正的企业，没生产主体，产权是不明确的。所以中国的改革必须分两步走，第一步是产权改革，让产权明确，让产权界定，让国有企业成为真正的市场主体。中国的改革不能从放开价格着手，因为价格不是改革的突破口，而是最终的成果。改革好了，最后的价格一定是根据市场规律而制定的。中国搞股份制改革，就是让国有企业首先成为产权明确的市场主体，最好的办法是股份制。

中国的计划经济两大支柱，第一个支柱是国有企业体制，第二个支柱是城乡二元体制，或者叫城乡二元结构，两者支撑了计划经济。前30年的改革着重在国有企业体制改革，把大多数的国有企业，变成了股份制企业，变成了上市公司，这个任务进行得比较顺利。但是城乡二元体制改革一直没动，这就是中国的现状。

中国产权改革继续进行，农村也要进行产权改革。农村的集体所有制是空的，是虚的，集体所有制讲起来挺好，实际上在计划体制下，没有多少乡镇企业是真正属于集体的，而是由干部掌握、操作，跟广大农民没关系，直到“文革”以后取消人民公社，才出现了真正意义上的集体所有的乡镇企业。

中国仍然存在第二类非均衡障碍，因为国有企业体制改了，农村体制还没改。怎么改？一定要谈到中国集体林权制度改革。2008年，中共中央国务院决定总结福建、江西的集体林权制度试点的经验，进行全国推广。这一次林权制度改革的意义非常重大。

尽管集体林权制度改革晚了20多年，但中央根据试点的经验，有三个重要的突破。第一，承包期延长到70年不变。林权制度改革定了70年不变，农民一算，70年后我孙子都长大了，于是放心了，爷爷种树让孙子来砍，全国农村的积极性加大。第二，林地可以抵押。这是一个大的突破，一抵押林区经济就活了。第三，林权承包落实到户，一竿子插到底。林权证发到每个农户手上，承包跟产权一块走。集体林权制度改革把农民的积极性全调动起来了，现在造林成风，大量劳动力开展林下经济，种蘑菇、木耳，还有林下养鸡，都富了。林权可以抵押，钱又活了，落实到户，积极性来了。

所以，土地确权要把林权改革的经验落实到农田的承包中。农田承包主要有“三权三证”，承包土地的经营权、宅基地使用权、宅基地上盖的房子的产权。全国政协在农村调查时，农民说，城里的土地是国有的，他们祖传的房子有房产证，新购买的商品房有房产证，而农村土地集体所有制下，祖传的房子没有房产证，在宅基地上自己盖的住房，哪怕盖得再高、再好，也没产权证。

于是，在农村流传着“两个老鼠”的故事。第一个“老鼠”是农民外出务工，有了稳定的职业，把老婆、孩子带走了。房子没有房产证不能出租，于是就让亲戚朋友代管房子。很多情况下，一把锁把门锁上，老婆孩子带走，这就变成老鼠窝。第二个“老鼠”是农民两手空空进了城，找份工作做，但是城里的房子贵，买不起，租又很难租到合适的。于是很多农民在城里头，租居民楼的地下室住，变成像老鼠一样在城里生活。我看到过一份材料，说一个不大的地下室有个门洞出入，用纸箱板隔成16间，住了16户，网上叫这一类为“鼠族”。

2012年十八大以后的11月下旬，我带着全国政协调查组在浙江杭州、嘉兴、湖州三个市做调查，那里的土地确权工作几年前就开始了，已告一段落。到那里看，农民兴高采烈，还有放炮仗的，情景和当年的土改一样，因为产权已经落实到户了。跟农民开座谈会，农民

说最大的好处是财产有保障了，土地确权了，有证了。谁再想圈占我的土地，不行，我可以告他。谁要想把我的房子拆了，那没跟我商量，可以告他，产权得到了保障，土地流转就加快了。我们问，为什么土地流转加快了？他说，我到外地去打工了，我的土地入股了。还有的说土地出租了，也不用怕了，因为有证了。

还有另一个好处，就是城乡收入差别明显缩小了。在嘉兴市做调查，市委调查报告说，在土地确权以前，城市人均收入和农村人均收入比是3.1∶1，土地确权后，城市人均收入和农村人均收入之比已经变为1.9∶1。

从3.1∶1变成了1.9∶1，为什么呢？我们开座谈会时，农民说，第一，土地确权以后，农户更放心了，扩大了养殖业，扩大了种植业，因为他有积极性了。家庭农场就在这个基础上形成了。2013年中央1号文件明确提出家庭农场，这是中央文件中第一次提出中国要建立家庭农场，广大农民的积极性就提高了。第二，土地流转加快了，农民心里也放心，于是进城打工，土地就转包给别人，出租给别人，或者是入股了，他收入增加了，进城去打工了。宅基地归他了，嘉兴平湖市是一个县级市，在那里，农民把宅基地房子都拆掉，盖了4层楼高的新房，比原来大，比原来好。我们问农民，你住得下那么大吗？他说我哪住得下4层楼房，家里没那么多人。我说那你怎么搞？他说，第一层出租给外地来的商人或者本乡的商人，从事商业，开店、开作坊、开饭馆，有房租收了。还剩三层，有一层准备出租，但是房租不一样。如果对方愿意租二层，那房租高一点，愿意租四层，我自己剩下两层住，所以有了房租收入。因为财产性的收入，所以收入就高了。这个情况应该说是很值得庆祝的，因为多年以来农民没有真正意义上的财产，没有财产性收入。

还有一个意想不到的结果，土地确权要重新丈量土地，发现土地多出了20%。找农民开会座谈后大体得出了这样的理由：第一个理由，

当初开始承包制的时候，土地质量有好有坏，好地一亩算一亩，坏地两亩折合一亩，现在经过30年的承包，每个农民把自己家的地整得又好又能够丰产，所以坏地也变好地了。第二个理由，在当初承包的时候，土地是一小块一小块的，因为用牛耕作，所以有田埂，田埂不算面积，田埂两边被遮住太阳的地方不算面积。现在农民用拖拉机了，土地面积扩大了，田埂取消了，原来的田埂也算面积，也没有田埂两边被太阳遮住的地方，所以土地就多了。第三个理由，当初承包时要交农业税，于是农民为了少交农业税，所以都少报。今天土地重新丈量了，刚刚量完就实报了，没有人愿意少报。因为也没有农业税，少报自己吃亏，土地出租，钱少了；土地入股，自己的股就少了。而且也不敢多报，刚丈量完，大家都知道。所以这样一来，土地面积多了20%左右。

假定全国都开展了土地确权，可能中国土地会多出20%左右，甚至还更多。我们在甘肃、内蒙古考察，他们说这里当年承包的时候，坏地三亩顶一亩，他们差别大，这就是土地确权。

土地确权证明了，家庭农场在这个基础上起来了，每一个家庭农场就是一个小微企业，重在经营。农民的积极性是不可低估的，会把家庭农场搞好，将来种田不用愁。浙江的经验看得很清楚，三种人是将来中国农业的主要生产力：第一，家庭农场主，他们受过培训。第二，农民专业合作社，农民一组织就不一样了。重庆的长寿区、江津区产柑橘，就有柑橘合作社。它的柑橘跟人家不一样的，是反季节柑橘。人无我有，你不种我种；人有我优，你种我也种，我质量比你好；人优，我反季节。第三，民营企业带技术下乡，带资本下乡。改造土壤，把沙地改成良田，沙退人进。还有跟农民谈判，在广东湛江市徐闻县，徐闻县的土地很贫瘠，没有大河，靠水库、台风，所以有时候产量很低。跟农民谈判，你这一亩地产多少粮食，值多少钱？几百块钱。现在你别种了，把田租给我种。我每亩地一年付几百块钱给你。农民想，不用我种，一年还有几百。他说你愿意出去打工，我租

金照样付给你，你不愿意出去打工，就留在我这里，根据你的技术水平，根据你的出勤天数，每个月发工资给你，你给我当合同工。农民说这个好啊，于是土地就连成片了。民营企业从国外引进的新品种种出来，有的种火龙果，有的种荔枝，有的种菠萝。我们到徐闻城外，上万亩的地，一望无际挂一个大牌子，连地名都改了，叫“菠萝的海”。所以中国的情况，农田不愁没人种，土地确权后，会有这种情况的。

收入分配：初次分配更重要

这是中国一个重大的问题。我在北京几次会议上一再说，改革的重点应当放在初次分配，不要把二次分配作为重点。二次分配也重要，但是初次分配更重要。

有四点理由：一、农民必须有产权，有产权才有积极性，才有财产性收入。

二、受雇方跟雇用方必须有对等的谈判。今天中国初次分配不行，因为出来打工的农民是单个的，城里的人也是单个的。而雇用他们的是大企业，农民出来打工，城里人出来打工，都是弱者。而雇他们的大企业是强者，谈判地位是不均等的。而工资水平制定由强者说了算，这就是初次分配的问题。这种问题西方国家也有，但它有工会组织。工会组织替弱者说话，这样力量就强了。在中国，工会管吗？有看到过工会替农民工讨工资吗？没有。所以这个要改，如果这个不改，始终是强者和弱者处在不平等的地位上。

三、农民出售自己的蔬菜、水果，牧民出售奶制品或者是牛羊肉。他们也是弱势，采购商是强势，由他来定价格。在西方国家有农会，或者叫农民协会，以及力量强的联社，中国也需要农民专业合作社或者联社组织，这样才行。

四、教育制度要改革。中国的人均教育经费城乡是不平等的。农民的义务教育，校舍比城里差，师资比城里的弱，设备也不如城里，农民接受义务教育的学习质量差。这样就形成了一个不正确的现象，就是职业世袭制。农民工的孩子还是农民工，他的孙子将来也可能还是农民工。如果这种情况不改变，收入初次分配就有问题。教育体制要改革，要加大农村的教育经费。好学校办在城里，农村的孩子到城里来，学校免费让他住，这样就可以解决。

二次分配也重要，但是二次分配的重要在于社会保障体制，城乡一体化，这是二次分配最重要的地方。二次分配最大的问题，城乡社会保障体制，城乡一律平等，这个很重要。

中央文件说“适当的时候推出遗产税”，从长远来说是可以的，但不容易。实行遗产税的第一条，就是要建立完善的家庭财产登记制度，这需要准备相当长的时间。中国跟西方国家不一样，西方国家资本主义社会已经200年了，它那些大家族已经传了很久，它的董事长、总经理，很多都是年纪大的，甚至有七八十岁的。中国不一样，中国老人没什么钱，计划经济下生活了一辈子。中国的管理者40多岁，50岁的也有，他不知道死了会收多少税，如果他知道这个消息后，他转移了怎么办？因为很多地方是不收遗产税的。香港原来收，后来就取消了。税率多少？门槛多少？都必须研究得清清楚楚。

而且这当中不要造成两个恶果：一个是资本外流；二是人生前不投资了，就挥霍、浪费。这样都不利于经济发展。中国需要培育中产阶级，要把分配结构搞成橄榄形的，两头小、中间大。中产阶级不是根据收入水平定的，根据多年经验，中产阶级有三个条件：第一当然是有稳定的职业，稳定的收入；第二要有一定的知识水平；第三是要有一定的道德情操。这样的话，中国更多的中等收入人口比重，在全国人口中就会越来越多。

城镇化：老城区+新城区+新社区

城镇化就是要改变城乡二元体制，这是当前中国最大的改革之一。主要的问题在农民的市民化，农民市民化实际上就是让农民和他的家属都融入城镇社会。中国的国情是地少人多，如果中国要做到农民和他的家属融入城镇社会，现在的城市是远远不够的。

中国的城镇化现在有两个问题：第一个问题是国家统计局统计城市居民大概是占到51%左右。实际上这个数字不准，因为这个算法是将常住城市的人口都包括在内，而很多农民工是常住城市，也计算在城镇居民中，但是他们的身份还是农民。

我们现在这种城乡二元体制形成于1958年的户籍制度改革。当时户口分为城市户口和农村户口两种，农民在不知不觉中就成为不能离开农村的人。改革开放之后，尽管城乡二元体制放松了，但是没有改变。现在出问题了，上海的问题表现得比较明显，因为上海从农民工进城以后，它的骨干工人全是农民工，原来20多岁的农民工，现在都已经40多岁了，成为上海各工厂的技术骨干，但他们的身份还是农民，他们的孩子不能够在公立学校上学，医疗保障等也跟城里人不一样。

上海遇到的问题是，浙江各个市县工业也发展起来了，急需骨干工人，就到上海挖。上海农民工到浙江来，给城市户口，这就吸引了骨干工人向浙江转移，上海开始紧张。因为这批人一走，上海靠骨干工人的农民工支撑的制造业优势丧失了。所以上海加快了农民市民化，采取了积分制，千方百计将这些人留在上海。但若这个问题不解决的话，骨干工人迟早还是要流失，农民融入城镇社会是一个大问题。

另有一个问题值得考虑：中国的城市能容纳多少人？如果51%是常住人口，但是实际上城镇化率只有30%多。假定中国将来城镇化率达到

80%左右，20年或者30年以后，中国的人口可能达14亿多。80%意味着有12亿人住在城里。现在，按照常住人口来计算，51%的城镇化率，城镇居住人口是6亿多，还要增加五六亿人进城。

这些人进城之后城里会成为什么样？有那么多的土地盖房子吗？有那么多供人们使用的城市设施吗？城市容纳不下的话，那么生活质量就会大幅下降。

中国必须走自己的路。我之前发表一篇文章说，中国国情的城镇化等于“老城区+新城区+新社区”三部分所组成。老城区就是现在的城区，重在改造。城里造成污染的企业要往外迁，城里棚户区拆迁，贫民窟式的街道房子要拆迁，这样的话把老城区改造成为适合人居住的居住区、商业区、服务区，这就是老城区的任务。

新城区在远郊，或者是一些镇的周围，主要是工业园区、高新技术开发区、物流园区，它是城市发展自己支柱产业的地方，是新兴产业的落脚地。新城区最大的特点是工业进园区，好处一是节约能源，各种设施都可以充分利用；二是污染源集中，便于治理；三是企业相聚在一起，交流机会多，商业机会也多；四是政府可以加强服务。

但是“老城区+新城区”，容纳人数仍然有限，所以中国的特色就是“新社区”。新社区的出发点就是今天的社会主义新农村。很多地方已经搞了社会主义新农村，将居民的村子给迁移一下，盖上楼房，节约地出来。这样一来，就成为社会主义新农村，将社会主义新农村作为起点，把它建设成为新社区。

新社区有五个方面需要做工作：第一，园林化；第二，要走循环经济的道路，包括垃圾回收和使用、清洁生产、污染清理等等；第三，公共服务到位；第四，城乡社会保障一体化；第五，建立社区的管委会，以代替现在的村委会。

新社区是城镇化的一个组成部分，以免人过多地涌入老城区、新城区，现在全国正在推广，叫“就地城镇化”。这对中国来说，对世界的城镇化历史是伟大的创造。

城镇化过程中，最需要解决的几个问题。首先是让孩子能够融入城镇社会，和城镇的孩子们一样进公立学校，或者是进比较好的学校，这是农民的希望。其次是看病。再次是养老。所有这些，都需要在城镇化的过程中解决。

城镇化过程中，还有两个问题需要研究。第一个问题，在城镇化的过程中，城市建设经费从哪儿来？这个问题一定要解决。现在遇到两大困难，一是土地财政路已经走到尽头了，再也没有地可卖了；第二，要进行城镇化，地方债务问题不能再无止境地增加。无止境地增加只会造成将来更大的泡沫，城市也会破产的，美国汽车制造中心底特律现在已经财政破产了。

中国经济学界讨论的结果发现，澳大利亚、新西兰的模式可供中国参考。

澳大利亚、新西兰是城镇化比较晚的发达国家，因为美国、西欧的发展都在20世纪初就已经初具城镇化的规模，但是澳大利亚和新西兰城镇的发展主要是在“二战”之后。

它们的方式是以城市为主体，发行公共建设投资基金券。公共建设投资基金券以具体项目为主，比如说城镇发展需要自来水厂，需要增设一个发电厂，需要建立地下交通干线、修地铁，一个项目一个项目全部公开，这些基金券的利息比银行存款高、比国库券高，购买之后不仅仅有利息，将来如果好的话还可以分红，这就有吸引力。年年有新增的项目，有新发的公共投资基金券，资金就不断地进来。澳大利亚、新西兰甚至连廉租房都是采用这样的形式。这样的建设方式，可供中国参考。

另外，在这个过程当中，中国的城镇化一定要将新社区放在里面。社会主义新农村已经是城乡社会保障一体化了，已经是改成社区了，前面就不要加农村，这就是城镇。老百姓迁到这里去，他们不会感到跟城市有隔阂。

我们在湖北调查，就发现农民即使迁到老城区、新城区，他还是融入不到社会，特别是一些老人都不愿意去，因为周围人不熟悉。“就近城镇化”，新社区就是城镇的一部分，户口市民化，周围也都是熟人，老人也感觉到生活有乐趣了。

中国的城镇化，实际上是造城运动，就是将原来是农村的改成新农村，然后改成新社区，再一部分改成新城镇，造城镇，这就是解决中国城镇化的主要路径。

第二个问题，就是怎样让城镇居民有房子可住。现在的政策是不行的。现在城市土地招标只能抬高地价，不断地出现新“地王”，土地成本高了，房子将来的价钱就一定高。应当采用政府采购的方式来建房，就是在同等技术标准、质量的情况下，谁报价最低就采购谁的。一块地先有人大、政协代表参与定出最合理的价格，在上面要建设什么样标准的房子先公布，看谁报价最低。每一个企业就会考虑怎样降低成本，而不能够像现在这样，土地价格越炒越高。

而且，房地产政策应当是不限购，只限转卖。所有这些，都应该在城市化的过程中予以解决。此外，给穷人住的房子，不应该建得很远，应该就近建。楼可以高一些，但是要方便群众，城市住房问题才能解决。新社区发展起来之后，新社区就是城镇，这样的话新城镇将来也会发展起来。

国资改革：提高资源配置效率

国有企业在最近20年之内，邓小平南方谈话之后的确有很大的进展，但是改革并未到尽头。国有资产改革应该是国有资产配置机制的改革，或者是配置体制的改革。国资委下面不要去管具体的企业，国资委下面成立若干个行业性或者是综合性的投资基金公司，任务就是管国有资产的配置。我们平时谈效率，只谈到生产效率。生产效率是说根据投入产出之比，投入为既定，产出越多越好，这样效率就高；产出为既定的话，投入越少越好。20世纪30年代之后，出现了另外一种效率，这就是资源配置效率。资源配置效率假定投入不变，以不同的方式来配置资源，然后进行对比，看哪种配置效率最高。资产不断地重组、调整，是为了资源配置效率的提高。

资源配置效率提高在经济学里引起了两个变化。第一个变化，过去长期认为在企业中搞人事组织工作、宣传工作、行政管理工作的，都应列为非生产人员，你们不在生产第一线的，你们对生产效率没有贡献，这些都是非生产人员。资源配置效率出来之后，看法就不一样了，做人事组织工作的，从事的是人力资源的优化配置，这就是提高了效率。做宣传工作的，是调动每一个投入者的积极性，提高了效率。行政管理人员是将物资资源和人力资源更好地组合在一起，产生更高的效率。所以从事这些工作的人，今后如果再有人说你们怎样，你可以说那些观点是旧的，是60年前的观点，现在是讲资源配置效率，都是从事资源配置的。

国有资本最大的问题是配置不当，该发展的新兴产业进行大量的国有资本投入，不重要的或者是市场可以解决的、民营企业可以解决的，不要在这些领域搞了，退出来，专门从事国有资产的最优配置。

至于国有企业改革，国有企业应当成为自主经营的国有企业，控股问题由法人治理结构定了之后，它控股多少，相应的董事参加。在这个过程中，应该尽量避免一家独大，这样董事会就不是一个声音、一张面孔，就会有争论，而争论有利于效率提高。

国有企业成为真正独立自主的企业，中国的面貌就会改变。国有企业都是独立自主的企业，由法人治理结构来管理，这样中国的改革就会有进一步发展的希望。

在这个过程中，我们应该看到国有企业跟民营企业应当是竞争对手，同时也是合作伙伴。“国进民退”“国退民进”，这些都不是我们的政策目标，我们的政策目标是双赢，双赢对国企、民营都一样，这才是我们的目标。我们应该看到这一点，在国际市场上，将来国内市场也一样，不分哪一个产品是中国国企的产品，哪一个是中国民营企业的产品，都是中国产品，都是中国制造，都是中国品牌。这样的话，国企、民企最后达到共赢的格局。

民企转型：首在产权意识

民营企业当前需要转型，要有产权意识。产权意识对民营企业非常重要，要知道保护自己的产权，要知道民营企业靠产权清晰为主，如果你的产权糊里糊涂的，甚至你当初是以各种当时的惯例、情况建成的企业，结果产权始终是不清的，这就给未来带来隐患。产权清楚，你才能保护自己的产权。民营企业在转型中，首先就是要产权清晰，产权要界定清楚。民营企业规模大的，同样应该健全法人治理结构，股东会、董事会、监事会、总经理，各得其所、各在其位。家族制在企业成立之初起过作用，因为家长往往是一个能人，家长具有凝聚力，但是这个时间不会太长，企业走向正规之后，就应该健全法人治理结构，其中最大的问题就是接班人。趋势上讲，亲属可以有股份，但不一定要选为接班人。接班人要有能力，能够保证企业按照法律法规来经营、来发展。

民营企业要重视自主创新，要重视产业升级。比如说产品设计、原材料的选择自主权、节能减排、节约原材料、营销方式等都可以有

新的变化，还有管理的创新。任何企业都不要忘记自主创新和产业升级问题。

在这个方面，中国的民营企业转型要做到两点，第一，除了注意生产之外，还要注意营销，要注意产后的服务。只有生产、营销、产前产后服务做得更好，企业才有钱赚。第二是要抱团。在危机之后我们常说抱团过冬，这是对的，大家要抱团互助，资金的融通方面可以想办法内部协调。

现在出现了两个例子，这就是抱团走出去。第一个例子是在西欧，中国企业家抱团出去，单个一家企业到冰岛去，人家不要，结果失败了。现在抱团了，好几十家企业一块去，准备投资，同意就全部留下，不要其中一家，就统统都走。第二个例子，中国汽车行业正在谈判，准备进入美国的底特律市场。底特律破产，财政负担很重，但是它有很好的厂房设备，还有一支很强的工程师队伍、设计师队伍。中国的汽车行业准备接管，把它们的设备、厂房全部买下来，把这里开发成中国汽车研发中心，那些工程师、设计师能够起作用的，可以恢复工作就地就业。

中国民营企业抱团出去，这是非常有用的，都是属于民营企业的转型。要破除传统的小业主意识，小业主意识有害于中国民营企业进一步发展。

中等收入陷阱：中国可避免

中等收入陷阱的概念，是世界银行2007年报告中提出来的。报告说，拉丁美洲如墨西哥、阿根廷、智利等国家，东南亚的马来西亚、菲律宾等国家，在中等收入的道路上前进时落入了中等收入陷阱，经济长期停滞不前，停留在中等收入阶段。

世界银行这个观点对吗？这是似是而非的观点，并没有充分的证据来说明这个问题。实际上别相信它。真正的陷阱在任何收入阶段都会有，而全世界最普遍的是低收入陷阱。低收入陷阱是很多国家人均GDP在1000美元，顶多2000美元上下就徘徊不前了。多少国家，长期都在最贫穷国家之列。

迈过了中等收入陷阱，难道从此就一帆风顺了吗？不可能。一个很明显的例子就是希腊，12 000美元是中等收入和高收入之间的界限，希腊当初人均GDP达到12 000美元时，世界银行发电报祝贺，后来到了2万多美元时，希腊经济停滞、下降了，高收入一样也会有陷阱。再如日本，人均GDP到4万美元时就长期停滞不前。

世界银行提出的这几个国家陷入中等收入陷阱，至少有三个原因。第一，存在着发展的制度陷阱。这些国家在前期发展的时候应该解决的问题没有解决，如土地问题没有解决。当时拉丁美洲国家都是大地产制度，当初应该给解决而因害怕没有解决，越到后来越难动，这就充分证明了改革阻力越拖就越大，拖的时间越长就越难改，现在改就不行了。

第二是社会危机陷阱。土地问题没有解决，贫富差别就难以解决。拉美国家无论是执政党还是在野党，都提出过办法，但是都不能得到大家的支持，因为大地主对无论哪一种方案都不同意，结果社会处于绝望的状态，就出现了“极左”派，他们提出将大地主的土地全部没收，这样一来就受到政府的镇压，但是他们还是提这样的口号，结果社会就乱了，地下组织、“极左”派等等什么派都有，没有精力来发展经济，社会危机陷阱就此形成。

第三个是技术陷阱。这些国家也知道技术不突破、不创新，就没有办法使经济进一步发展，可是人才都外流了，拉丁美洲国家派到美国学习的，后来自己考取美国、英国大学的专家也不回去了。而且他们对于资本市场认识也不足，本来这些国家资本就先天不足、后天失

调，而且老百姓的观念是旧的，仍然将房地产看作是第一财产，全部精力都投入到这里去了，技术创新谁都不感兴趣，也没有人搞了，这样就造成了中等收入陷阱。

中国不但要防止掉入中等收入陷阱，而且即使今后进入高收入阶段，也要防止出现停滞状态。中国现在的改革，包括土地的确权、收入分配制度改革、城镇化，还有国有企业改革、民营企业转型，都表明了中国完全可以避免陷入这种陷阱，包括今后进入高收入阶段，也可以避免高收入陷阱。

《华盛顿邮报》2010年9月份登了一篇很长的通讯报道，用了一个很吸引人的标题，叫《美国究竟应该害怕中国什么？》。文章说，害怕的不是中国GDP的增长，认为中国GDP的增长不足担心。文章从中关村谈起，中关村有一些咖啡店，其中一个咖啡店在北京大学南面不远。这个咖啡店有几十张桌子，每天都挤满了人，每张桌子都有三五个人在那儿喝咖啡，这些人是名牌大学的博士、博士后、年轻教员，还有就是科研单位的一些年轻研究人员，还有一些民营企业家，他们在那里喝咖啡，谈的是创意、创新、创业、专利这些东西。这让记者想起30年前比尔·盖茨跟乔布斯都是大学城咖啡店的座上客，中国这些力量不可阻挡。文章登出不久，德国《镜报》记者也发来文章，说在中国有这种咖啡店的不只是北京中关村，上海、西安都有，广东也有，只是没有被我们发现而已。这些代表了中国的希望，中国的希望在加以突破，我们需要一个创新时代。创新的动力在广大年轻人中间。

《华盛顿邮报》给我们的启示是，我们的政策、我们的改革都要逐步将民间的积极性调动起来。民间的积极性调动起来了，进入创新的高潮、创业的高潮，这就是中国真正的希望所在。

（本文原载于《上海证券报》）

未来10年是改革“窗口期”

张维迎（北京大学光华管理学院教授）

托克维尔的《旧制度与大革命》大家都在读，其实他的第一本独立著作是《论美国的民主》，也是他的成名作，是最值得推荐给今天的中国人看的著作。

我读《旧制度与大革命》后的感觉是，其实人类是很无知的，我们每天做的事，想达到的目标和实际后果可能完全不一样。一个加强统治的方式也可能变成摧毁统治的结果。我认为这一点非常重要。改革也好，革命也好，不要想着只要脑子里有个目标，有个顶层设计，就可以达到目标。好多改革的成功，都是歪打正着，革命的后果更难预测。

中国能否告别革命？大家对现在的体制不满，就是要求变革，改革和革命是变革的两种方式而已。能不能告别革命，关键是改革能不能走出去，因此，首先需要理解的是现在的体制改革能不能走出去。从今天的角度来讲是可以的，至少理论上讲是可能的。

悲观主义者认为，改革就要触动既得利益，但既得利益者就是现在有权势的人，他们怎么可能有积极性改革呢？但是，历史上的好多变革都是既得利益者推动的，好多成功的变革都是既得利益者所为。

既得利益者可能推动变革

既得利益者为什么推动变革？我总结有三个原因：

第一，他们有了新的理念。大家不要以为人的行为都是受利益支配的。大卫·休谟在200多年前就讲过，尽管人是由利益支配的，但利益本身以及人类的所有事务，是由观念支配的。纵观历史，几乎所有伟大的变革都是由观念的变化引起的。也就是说，你有什么信仰，这非常重要。当年共产党的创始人和领袖主要是旧体制下“既得利益”家庭出身的人。不要以为他们是被压迫阶级，所以才革命，不是这么回事。他们闹革命是因为接受了马克思列宁主义，有了新的理念。法国大革命的好多推动者也是贵族。所以我觉得理念非常重要。

第二，既得利益者并非统一的利益体。我们一讲既得利益者就好像他们团结得像一个人一样，有一个明确的目标函数，可以统一行动。其实，有时统治者之间的矛盾比他们与被统治者之间的矛盾大得多。

从欧洲特别是英国的历史来看，统治集团内部的斗争是非常激烈的，法治和民主首先是在贵族内部实现的，然后才逐步推广到全社会。贵族内部为什么要建立法治和民主？就是因为旧体制下他们相互之间打得不可开交，每个人都有特权，但都没人权，互相伤害，最后认识到法治的重要性、妥协的重要性。英国19世纪之前的变革，主要是贵族跟国王、教会之间以及贵族相互之间斗争的结果。

第三，改革是既得利益者避免革命的最好办法。被统治阶级有了利益诉求，你不能满足，他们就可能起来推翻你。好在统治阶级内部可能有人认识到这一点，所以就不断地满足被统治阶级的需要。

统治阶级做起来可能勉勉强强，但不管怎样，还是做了。英国从1832年第一改革法案开始，为什么不断扩大选举范围，最后到1928年实行了男女平等的普选权？就是英国统治阶级清楚地认识到，如果不那么做自己就走不下去。

总而言之，既得利益者有可能变成改革者。如果不承认这一点，以为所有的变革都是你死我活，人类是没有希望的。

你死我活的革命后果也是不可预料的，也不一定比原来好。在纪念辛亥革命一百周年的时候，大家慢慢认识到，如果当时不是太着急的话，也许情况比现在好得多。现在我们的民主理念、法治理念在某些方面还不如100年前。

时代需要政治家而非官僚

以上是从乐观的角度讲。从悲观的角度讲，既得利益者是否真的能变成推动改革的力量，我还没有完全的把握。

体制的危机在哪儿？它不是那么有效地运转。一些党政部门，嘴上说的好像跟上面一样，但做的完全不一样。一些号称维护党的领导的机构和官员，做的许多事情都在削弱党的统治、党的领导。这些人口口声声说是对党负责，实际上只是保自己的乌纱帽而已。现在的腐败分子就是在挤兑共产党，像储户竞相提款挤兑银行一样。

还有一个社会问题是，政治家似乎只出自官僚。政治家和官僚本来是两类人，现在却成了一类人。

官僚是按部就班，不做错事；政治家是要做正确的事，做关乎国家命运和前途的大事。政治家要有一定程度的横空出世，要经过一定的磨难，但不是官僚主义的磨难，而是政治竞争的磨难。而现在的这个体制，已经到了这一步，政治家似乎只出自官僚。

官僚是经过一步一步循规蹈矩过来的。政治家出自官僚，理念就没有了，魄力也就没有了。

这个官僚系统培养政治家的办法可怕在哪里？举个很简单的例子。设想你刚被提拔成一个副县长，你离县委书记中间有几个台阶？5

个！每个台阶至少两年，运气好的话，10年后你可以当上县委书记。当上县委书记大权独揽，可以干一些大事，但你还要不要进步？要进步就得当副市长，副市长离市委书记也有5级，又得10年。副省长到省委书记又得10年。

大家想想，这三个10年过去了，只有两种结果：有理念、有魄力、有棱角的人或者彻底出局，或者已经磨得没有理念、没有棱角，成了彻底的官僚。结果就是官僚领导国家。

如果我们不需要变革，至少体制上已经走到法治、民主，那还好办些。问题是我们所处的时代恰恰是需要伟大领导人的时候，而这个体制本身不是产生伟大领导人的体制。

美国的运气在哪儿？美国的开国元老经过了三四十年轮流执政，比如华盛顿干8年，亚当斯干4年，杰斐逊再干8年，麦迪逊又8年，这四人一共干了28年，美国的民主宪政制度就建立起来了。

中国台湾的幸运在哪儿？蒋经国去世之前就认识到这个事情，开始做，所以中国台湾也走过来了。我们的麻烦是第一代革命家有那种权威，但不做那样的事情，邓小平也没有来得及做，时机错过了，一误就是60年。

当然，历史总是有偶然性的，有时候阴差阳错碰到一个人，他也许有很好的理念，有很强的使命感，有胆量，有魄力，有领导力，敢做大事。如果碰到这样的情况，就是国家和民族的幸运。

由于特殊的历史原因，新一届领导人有点横空出世的味道，不完全是一层一层的官僚体制磨炼出来的，所以我们还是应该有所期待。从这个意义上讲，未来10年是中国改革的“窗口期”。

（本文原载于《青年商旅报》）

中国经济改革：逻辑与行动框架

夏斌（国务院参事，国务院发展研究中心金融研究所名誉所长）

通盘谋划、顶层设计已迫在眉睫

当前，中国经济发展中不平衡、不协调、不可持续的问题严重。现在不是讨论“要不要”改革的时候。社会上下对改革滞后的严重性已非常清楚。而“改革从哪里突破”、采取哪些措施？路线图、时间表是什么？远比“必须加快改革”之类的口号与激进的呼吁更为重要。

中共十八大已经向海内外庄严承诺：到2020年要实现“两个翻番”的宏伟目标。如果由于缺乏包括改革路线图、时间表的顶层设计而贻误了改革进程，那么在临近2020年践诺十八大目标之前的几年内，经济结构的长期扭曲将难以支撑预期的经济增长率，最终导致经济增速持续滑坡或陷入“中等收入陷阱”。或者是，中国经济即使实现了“两个翻番”的目标（因为此目标要求本身并不高），但是如果由于决策者对国民所期望的经济、改革与社会福利目标的最低容忍线不敏感、麻木不清，结果未必不会出现今天大多数人所不愿看到的政治后果。这绝不是危言耸听。因为正是在城乡居民收入从2002年到2011年年均增长高达11.2%的这段历史时期内，也正是中国经济矛盾积累较多、经济不可持续问题突出的时期，是收入分配不公引发民怨较大、社会不稳定的时期。况且，危机后世界主要经济体的结构调整和全球需求的萎缩还将持续一段较长的时间，这决定了给予中国靠持续结构扭曲、粗放式增长来解决国内问题的空间缩小了，时间不多了。

要清醒看到，今天的国人对改革迫切性的环境与要求，也已远远不是30多年前改革之初那样的宽松和模糊不清。在现代信息技术催化下，民众对政治民主、经济福利的期望与要求都提高了。在中国当前经济与社会矛盾、风险凸显期，国人中的多数已认识到，靠零敲碎打的改革已不能解决问题，必须要有顶层设计。拖拖拉拉的改革、将经济改革与政治改革完全割裂的改革，也不为国人所容忍，必须要有彻底解决问题的“明确预期”。

各种经济问题背后的逻辑关系与“脉络”

要研究顶层设计，必须要对当前中国经济发展中的各种问题和矛盾有个准确的把脉。

十八大报告提出：经济建设为中心是兴国之要。发展是解决我国所有问题的关键。发展的本质要求是科学发展。科学发展是主题。科学发展的主线是转变发展方式。要转变发展方式，立足点是提高质量与效益，主攻方向是经济结构战略性调整，战略基点是扩大内需，关键是深化改革。改革的核心是处理好政府与市场的关系。应该说，这一系列的语言、逻辑是极其简明清楚。

但是，具体怎么下手？改什么？十八大报告分别从三个角度进行了概括阐述。在“加快完善社会主义市场经济体制和加强转变经济发展方式”的部分，单从经济方面指出，一是深化改革，二是创新战略，三是结构调整，四是城乡一体化，五是提高开放水平。在“改善民生和创新管理中加强社会建设”的部分，从民生与社会管理角度，实际上也是解决经济问题的角度指出：一是办好教育，二是推动就业，三是增加居民收入，四是推进社保建设，五是提高人民健康，六是创新社会管理。同时，在“大力推进生态文明建设”的部分，从讨论生态文明必然涉及的经济问题又提出，要优化国土空间，促进资源节约，加大生态环保力度及相关的制度建设。

以上，是执政党从执政的政治理念出发，分别从经济领域、社会管理和生态文明三个角度，对从根本而言本属于经济发展与改革自身的各种问题，提出了解决的方向、要求与承诺。理清中国经济不可持续发展中各个问题的脉络，从而防止“眉毛胡子一把抓”，找到“抓手”或“突破口”，可以说这是决定中国未来改革成败的大前提。

从经济学出发，其实目前人们经常议论的经济中的各种各样的问题，都可以用以下四种重大的结构分析方法进行归并、把握。即从发展方式转变中的结构调整这一“主攻方向”或人们常说的“深层次体制问题”入手分析，我们可以发现，现实经济暴露的各种问题现象，无非有的是下述重大结构扭曲的衍生结果，有的是重大结构扭曲形成的动因。

一是按国内生产总值的支出法角度分析，近10年来投资、消费、净出口比例严重失衡。其突出表现是，2003~2011年GDP年均增长中约50%来自投资的推动，消费不足，特别是消费中居民消费占GDP的比重严重偏低。该占比从2000年的46.4%一路下滑，到2010年仅为33.8%，竟下滑了12.6%。居民消费倾向从2000年的79.6%下降到2011年的69.5%，下降了将近10%。有学者指出，由于收入不公，中国居民收入最高的10%的家庭收入是收入最低的10%家庭的65倍。富人的消费倾向只有62%，穷人的消费倾向是92%。即如果剔除10%穷人部分的消费数据，主体消费倾向的下降速度会更快。

二是按国内生产总值的生产法角度分析，近10年来产业结构发展不协调。随城镇化、工业化的过程进展，在第一产业比重稳步下降的情况下，2002年到2008年的7年中，第二产业比重稳步上升，由44.8%上升到47.4%。在上升2.6%的同时，资源节约、耗能少、具有劳动密集型特点的第三产业比重却在下降，由2002年的41.5%下降到2006年的40.9%。2009年后出现了恢复性增长，达到43%左右。

三是按国内生产总值的收入法角度分析，近10年来国民收入分配格局严重失调。一是居民薪酬收入占GDP的比重，在1995~2007年期间一直呈下降趋势，由52.16%下降到39.74%，共下降了12.42%，年均降速2.3%。二是经过再分配后的居民可支配收入占比，下降速度进一步加快，由2002年的65%左右下降到2008年的57%左右，下降了8%。企业收入比重大体保持稳定，2008年后出现上升。而政府收入比重却是大幅上升。2008年政府在初次分配中的比重只有17.52%，但其可支配收入比重却上升到21.28%，两者相差3.75%。

四是从国际收支法角度看，近10年来出现了中国总储蓄远远大于国内投资的不协调现象。最为突出的2007~2008年，国内储蓄率达到异常的高度，平均为GDP的53%，经常账户盈余占GDP的比例两年平均高达9.6%，创历史纪录。

以上是从四个不同角度，极简略地分别概括了当前中国经济发展不平衡、不协调、不可持续的现象。可以说，当前国民经济中的各种结构矛盾与问题都被包含其中，并可从中得到解释。那么，今后的改革具体应从何着手，又如何推进呢？

笔者认为，要解决这一问题，需要对这四种扭曲结构之间的关系有个正确的认识与判断。下面的一系列分析表明：这些经济结构既是相对独立的，又是互相联系、互为补充和因果循环的。每一个扭曲的结构只是中国当前“不可持续”经济体不同侧面的反映。我们只有在了解了这四种结构之间的互相联系和因果关系后，才能在通盘谋划改革时做到“心中有大局”，才能寻找到改革的“抓手”。

首先从支出法角度进行分析，为什么近年来居民消费率逐步下降？众所周知，最直接、最主要的原因是上述国民收入分配中居民可支配收入在急剧下降，其次是居民预防性储蓄动机增强。要扭转此局面，问题直指收入分配改革与社会保障体系改革。

为什么近年来居民收入未随着GDP的不断增长而增长？或为什么居民收入赶不上政府、企业收入的增长速度？

在农村，主要是在城市化、工业化过程中本应全部归属农民的土地增值收益，绝大部分被政府与企业所获。2001~2010年，全国土地出让收入由0.13万亿元增长到2.7万亿元，增长了19.9倍。但是农民通过征地和拆迁补助、失地补助两项，仅获得土地出让收入的37%。

在城市，居民收入增长慢的主要原因，一是上述已分析的薪酬收入偏低。二是财产收入在下降。股市下跌，负利率使储蓄遭受损失。1996~2002年中国平均真实利率为2.93%，2003年至今平均真实利率是－0.3%，8年的96个月里有52个月处于负利率状态。有人测算，2011年通货膨胀税高达1.5万亿元。真实利率压低1%，消费增长率将下降0.287% 。三是过去几年快速发展的传统制造业，资本有机构成高；国企垄断问题严重，分红制度又不健全，且资源税等要素价格便宜，刺激了第二产业的不断扩大。而促进就业、以普遍提高劳动者薪酬水平为特征的劳动密集型经济、服务经济的发展，在各种行政管制及扭曲制度下受到明显的抑制。生产要素配置中资本与劳动力明显的强弱地位，直接决定了要素分配中利润与工资的明显差距。

上述分析表明，要扭转城乡居民收入增长慢的局面，问题直指土地增值收益分配制度的改革、收入分配的改革、国企的改革、利率市场化改革以及重要的产业结构调整等。

为什么产业结构会扭曲？就第二产业与服务业关系来看，一是税收问题，所以目前正在进行“营改增”的税收改革。二是又回到收入法分析，是由于政府收入增长过快。过去几年来，各地方政府土地收入大幅增加，并以此为杠杆，高倍撬动了金融资源，放大了资本投入，所以加快了第二产业的投资。特别是垄断性央企，分红比例又极少，更有条件独占各种优势，通过不分红或少分红，以积累大量利润和巨额资本，撬动巨额的信贷资金，并实施多元化经营（包括以国企

独有的垄断优势进行大量的非主业投资，获取利润，如在金融领域），以不断推动上述支出法分析中的高投资水平，造成了生产法分析中的产业结构的重大扭曲。三是与此同时，我国对民营投资服务经济的限制却又过多、门槛过高，资金难以进入。四是利率、汇率、资源要素价格改革的滞后，再遇上前几年不可忽视的外部需求繁荣的刺激，一拍即合，助推了垄断性、资源性企业更有条件以较低的成本加快扩张。此分析表明，要想彻底扭转此局面，解决的措施不可能是单一的。该问题直指税收改革、国退民进、落实新非公36条、利率汇率资源等要素价格的改革。

为什么中国总储蓄率曾异常高于投资率？从长期看，扭曲的收入结构、支出结构和生产结构再加上资本价格、资源要素价格、政府管制因素和外需繁荣因素，必然会导致前几年国民生产的大量产品与服务，除供应国内部分消费、大量投资外，必然表现出大量的净出口，或者为经常项目异常的高顺差。

归纳以上分析可以发现：

第一，四种结构分析方法中的每一种分析，只是分别从国民经济总体不同的单一侧面，对不同的经济关系，以特定的经济范畴反映了国民经济运行中的问题而已。

第二，如果以静态的、分别的视角并列和汇总四种方法的分析，就会发现经济运行中似乎存在同时并列、相互无关的结构扭曲问题。但是，如果以动态的、互为联系的视角分析，它们之间却又是相互关联的。其中，有的就是因果循环关系，有的还存在一定意义上的互为因果关系。因此从总体看，国民经济运行中的结构矛盾关系是错综复杂的，并不是一一孤立存在。任何一个扭曲的结构矛盾，要想单独予以解决，已是不可能的。

第三，从以上着眼于实体经济运行中复杂结构关系的分析同样可发现，相关结构问题的形成动因又不仅仅局限于实体经济本身。其他的重要原因，一是中国经济正处于转轨过程，尽管利率、汇率、资源等要素价格机制在改革，但由于改革不到位，扭曲的市场信号对经济结构的扭曲，起到了不可忽视的传导与推动作用。二是与要素价格扭曲相配合，体现政府管制意图的税收因素、市场准入限制因素、国企垄断因素和各种资源价格低廉的因素，同样对经济结构扭曲起到了不可忽视的传导和推动作用。归结这两者的讨论，从中可以发现，要纠正扭曲的结构，仅靠经济体自身的运行是解决不了的，必须要纠正政府在市场运行中的过度干预，要重新讨论政府在市场运行中的合理边界问题。

第四，上述分析同样表明，全球危机后中国主动或者说被动地启动了国内经济结构的重大战略性调整，肯定是有利于恢复世界经济的再平衡，有利于促进全球经济的健康发展。而全球经济的恢复和健康发展，也会促进中国经济收窄“结构失衡”的缺口。

城镇化是不是改革的“突破口”？

面对上述复杂的经济问题，改革从何下手？社会上有各种议论。其中有的认为，“城镇化是改革的突破口”，对此如何认识？

2011年我国城镇化率已达51%。按户籍人口计算，实际城镇化率仅35%左右。结论如此大相径庭。一宽一窄研究口径的背后，无非都想从不同的角度说明，真正的城镇化率重要的不是简单按哪种口径计算，而是要看离开土地后的农民，是否真正享受了城市居民“均等化公共服务”的福利，城乡居民收入差距是否真正缩小了。

全球危机后，面对主要国家经济结构的调整和全球经济再平衡的长过程，中国外需减少并趋于常态化，50%左右的高投资已不可能长期持续，因此选择“更多依靠内需特别是消费需求拉动”的战略，无疑

是正确的。由此，在前30多年城市化、工业化的基础上，进一步完善土地制度，有序推进农业转移人口市民化政策，优化城市空间布局和加大新城镇建设规模，提高贫穷农民变市民过程中的收入与消费水平，无疑是确保中国经济持续增长的“最大潜力”，是“历史机遇”，也确实存在发展的“广阔空间”。

但是，由此是否就意味着城镇化就是进一步全面改革的“突破口”“抓手”？笔者在2012年7月曾论述，城镇化意味着什么？第一，农民要进城。但进城不单是个户籍改革。解决户籍的背后，意味着农民工要像市民那样，享受小孩幼儿园、学校、医疗、养老等基本的公共服务和福利。有人测算，一个农民工变市民，财政要掏8万元，全国2.5亿农民工，合计要掏20万亿元。即城镇化意味着财政要拿出巨额的钱。

第二，农民工进城后要在城里住下来。住下来要有住房，要配有自来水、电、气、道路、排污等设施。既要搞基础设施建设，又要有钱投资。谁投？若政府资金不够（基于房地产调控和土地收益分配制度改革，未来土地收入肯定是明显减少，肯定不够），民间资金能否投？政策又如何引导？这又涉及“新非公36条”怎么去真正落实的问题。

第三，农民工进城后要长期生活下去。要把妻儿、父母从乡村接进城，就要有长期的收入。靠什么？靠就业。全国除少数城镇有条件去发展重大项目的第二产业投资外，广大的中小城镇更多要靠发展劳动密集型的服务经济。怎么发展？靠大型央企靠不住，主要靠民间资金，靠中小企业，靠税收、金融等政策引导，靠降低各种投资门槛，取消各种行政管制。一句话，必须去真心实意地落实“新非公36条”。

综上可以看到，实现更高水平的城镇化率，第一，要解决钱、解决资金的问题。第二，中国是一个高储蓄率国家，资金并不缺，为什

么长期以来资金又到不了该大力发展的中小城镇的服务经济中？这涉及投资门槛等行政管制和有效配置资金的金融、税收改革问题。第三，在实现扩大内需战略中，城镇化过程自然会增加一块基础设施投资，但除此之外，主要体现中国消费能力提高的主体是城市居民，城市居民是消费大头（城市居民为农村居民消费的3倍）。因此客观看，城镇化本身并不能完全替代以提高城市居民消费为主体的收入分配改革、产业结构调整等一系列改革内容，以全面体现扩大内需的战略意图。

由此很清楚：城镇化绝不是简单的户籍改革，背后是一系列的资金问题；城镇化更不是简单的搞房地产投资，那只能是在建“死城”；要提高真正的城镇化率，是一系列政策制度调整和改革的结果，是最终的战略任务和目标，其本身难以成为下一轮中国经济全面改革的“抓手”“切入点”和最直接的改革任务。只有在解决了城镇化中“桥”和“船”的问题后，才会自然而然地提高城镇化水平。城镇化问题固然非常重要，但是并不能全部涵盖解决中国当前市场体制建设中的一系列迫切需要解决的问题。由此看，城镇化与经济增长存在一定的相关关系，但并不存在必然的因果关系。要寻找与经济增长直接相关的因果关系，进而寻找“突破口”，就必须去寻找与经济增长有必然因果关系的市场机制改革。

建议：行动框架

在决策行动框架之前，首先需要对改革“突破口”有进一步的认识。

第一，根据以上“各种经济问题与矛盾背后脉络”的分析可以看到，由于各种结构问题的因果循环和错综复杂的关系，以及各种结构问题产生的原因有的是渐进转轨中市场边界的不清，而且两者又有一定的相对独立性，因此试图通过寻找一个单一的“突破口”，来全面

解决当前中国经济运行中错综复杂的结构问题以及背后的制度问题，恐怕是不现实的。在多年积累下来的错综复杂问题中，可以说“突破口”只是相对的，不应去奢望它是唯一的。

第二，寻找“突破口”和“抓手”又不同于寻找改革的“核心问题”“关键环节”。譬如，中国经济体制改革的核心问题，是解决政府与市场的关系。这是基于当前经济运行中各种矛盾的高度概括与抽象，是体现于一系列具体的制度政策。但是如果直接从政府机构改革、政府与市场关系入手，直指高度抽象的核心主题，既不好操作，又不具改革效率。因为作为核心问题的政府不恰当的行政管制，涉及方方面面，几乎涉及国务院所有有权的经济部门（国务院“新非公36条”内容所指就是最好的说明）。此时若由不明实务操作的若干学者去反复调研，即使不闭门造车，恐怕也拿不出解决全部问题的理想方案。改革的“抓手”，还必须从眼前若干个具体问题入手，推动“改革进程”的开始，推动生成改革的内在逻辑与动力，并倒逼一系列制度的渐变，逐步逼近并最后达到解决“关键环节”和“核心问题”的目标。

第三，寻找“突破口”的更大意义，只是在于寻找推动全面、彻底改革的“抓手”“切入点”，寻找最终能撕破不利于市场机制运行之网的一股“胀力”。所谓“胀力”，就是通过突破一个制度“口子”，或者是通过改变一两个“抓手”问题的制度，推动该制度的变化能传导到其他制度的变化，从而形成结构转型的传递倒逼机制和自我强化动力。具体而言，抓住若干“抓手”“切入点”以解决问题，应该可以达到以下目的：往前看，能直接或间接推动上述四种结构问题的逐步解决；往后看，能传递和倒逼相关领域的问题必须解决。由此，才能做到改革一旦启动，“开弓没有回头箭”，只能步步推进，难以往后退缩；才能顺藤摸瓜，缩小政府权力，扩展市场力量。最后，找到市场与政府的合理边界，形成经济合理增长的内在动力。

根据此认识，笔者认为，下一轮全面经济改革的方向应该是：以缩小居民收入差距和要素价格“两大核心”改革为“突破口”，推动以“四大重点”为主要内容的改革。而且“两大核心”的改革是当前转变发展方式直接面临的最大问题，在全社会已形成基本共识，又相对易于实施。以下就从“两大核心”改革入手，对传递和倒逼推进“四大重点”改革的逻辑反应与过程，做一简述。

缩小收入差距改革及改革的反应

在全国城乡，应尽快出台已讨论七八年之久的以“提低、控高、扩中”为主要内容的改革方案。方案应像十八大报告提出“翻番”的量化目标那样，必须要有具体量化的数据或比例目标。对此，不应将具体的量化目标再下放有关部门进行反复低效的协调甚至扯皮，长期议而不决而贻误整个改革进程。方案应包括：第一，未来8年中，“提低、控高、扩中”必然涉及的逐步提高最低工资标准、城镇居民最低养老标准、贫困救助线等扶弱内容；第二，明确逐年缩小城乡医疗、养老、教育等社会保障水平差距的量化目标；第三，为解决居民预防性储蓄而制定全面、逐步提高国民福利水平的各项社会保障的量化目标。只要是坚定不移地推进以上三项改革，实实在在地逐年提高全体城乡居民统一的社会保障水平，必然会引起国家财政的入不敷出。由此，可进一步倒逼财税部门通盘考虑财税体制的改革，制定中长期改革预算。与此同时，为了解决因长期负利率而形成的居民财产损失，也要求倒逼金融部门应结合宏观调控需求，制定利率逐年市场化的改革方案。

在农村，要想真正提高农民的收入，重点是必须依法进一步改革土地征地制度，把土地级差收入和长期增值收益真正归还给农民。目前城乡居民财产性收入差距超过城乡居民的收入分配差距，这是导致城乡居民贫富差距拉大的显著原因之一。实施土地征地制度改革，实际上只是要求在农村经营性用地、宅基地“确权、登记、领证”的工

作基础上，真正回归落实十七届三中全会早已确立的“建立城乡统一建设用地市场、建立土地经营权流转市场”两大原则。改革政府垄断经营土地制度，允许农村经营性建设用地可以出租、出让、入股、信托等多种方式进入市场。杜绝各地方政府沿袭过去以提高征地价值“补偿倍数”这一“恩赐”型行政方式回归农民权益。为此，国家应重点强调的是“合法补偿”而不是“公平补偿”，明确补偿的法律程序，防止各地方政府以政府名义具体组织“公平补偿”的名下，仍然继续侵占农民的利益。

通过这一改革，一方面财政可在规范和统一契税、房产税等税种改革基础上，形成合理的房产税制度（应仍不排除为打击投机炒房可设高额的房产交易税），增加一些财政收入。另一方面更需要提前引起警觉的是，今后若土地长期增值收益真正回归农民后，中国经济马上会暴露更为突出的问题。一是土地出让金的骤然减少，使原城镇化建设计划中的投资和基础设施建设资金迅即捉襟见肘。二是按目前国家有关规定，在土地出让金扣除土地交易成本后的土地出让收益中，还必须按固定比例或非固定比例，计提农田水利建设、农村基础设施建设、城市建设、农业土地开发、保障房工程、国有土地收益基金、教育基金、中央和省级财政三七开的“新增费”这八项支出。

若土地出让金骤然减少，其结果不仅仅会影响地方城市建设，还将直接严重影响各地农村的教育、农业、水利建设等。绝大多数的地方财政将难以维持，最终必将会纷纷强烈要求中央与地方财力和事权的重新划分，要求财税体制的改革。如果此时中央政府再需统筹考虑如前所述的收入分配、社会保障体系改革中新增的财政支出以及多年累积的地方融资平台风险化解等因素，国家财政必然会难以维持下去。

此时，只要决策者坚持改革不动摇、不停滞、不倒退，那么今后的财政绝不是一个捉襟见肘的问题，而是会暴露一个“大窟窿”，会

不得不倒逼财税体制进行一场大改革，打破因循守旧，制定中长期的改革预算，来解决国家财政的入不敷出问题。当财税改革进行到一定的程度，现实严峻的收支缺口困境决定了政府会不得不从国企进一步提高分红比例和出售部分国企股权为内容的“国退民进”改革中寻找出路。

要素价格改革及改革的反应

过去若干年内，中国经济之所以能形成投资、出口为主导的经济发展模式，除了因居民收入水平低、消费不足和外部经济繁荣引致的因素外，融资成本低、环境资源成本低是另一重要的供给因素。因此，进一步的改革逻辑，除了需要消除造成经济结构扭曲的需求因素外，必须同时从供给方面加快改革。要求有关部门在兼顾国家金融安全（相对的）和短期经济稳定的同时，尽快启动利率、汇率、水、电、气、油、矿产资源等要素资源价格的改革。

制定利率、汇率市场化的渐进改革规划。明确在今后几年内，基本实现利率的市场化和体现外汇供给平衡要求的真正的有管理的浮动汇率。利率市场化改革后，银行存贷利差必然会缩小，导致竞争加剧，为预防银行出现破产而引起的社会不稳，会倒逼存款保险制度加快出台。建立存款保险制度后，可杜绝或消除监管部门长期以怕出风险而采取的“保姆式”监管、限制民间资金入股金融机构的各种行政限制，鼓励大力发展民间中小金融机构。同时，利率市场化改革后，由于利率由负转正，一边可增加居民收入，促进消费；一边会出现体现社会资金供求的市场信号，正向激励企业和政府抑制高耗能、低效益的重复建设，引导资源的合理配置。利率及汇率市场化改革后，产品创新将更为活跃，在促进银行特别是国有大银行去寻找和扶植更有活力、更具创新能力的民营中小企业而非国有垄断大企业的同时，混业交叉产品会明显增多，这又将迫使“一行三会”监管部门不得不抓紧提出改善监管协调的方案。利率及汇率市场化改革后，还将有利于

中央银行选择更为有效灵活的间接调控方式，从而有利于抑制外汇储备的继续快速增长，相应加快资本管制的放开，进而加快人民币国际化的进程，推动中国整体经济的对外开放水平。

制定水、电、气、油、矿产等资源要素全面市场化的改革规划。在今后若干年内，各类资源要素市场的改革，应在目前各不相同的“阶梯价格改革”“资源间联动改革”“试点改革”等基础上，认真总结经验与教训，限时制定出以市场化为导向的水、电、气、油及矿产价格形成机制。加快这项改革，必然会使一部分国有企业亏损，倒逼企业改革，引入民间股份实施重组改造，减轻国家补贴与财政包袱；会倒逼政府行政部门削减各种行政审批权力，放宽管制，便于民间资金的投入，推进“大部制”改革（“大部制”改革的实质，不是机构的“并并拆拆”，而是行政管制的放松与减少部门间协调，因此重要的是制度内容，不是机构平台）；会抑制过去那种不计成本、浪费资金与资源、破坏生态文明、片面追求投资扩张的恶习，从上述“生产法结构分析”角度看，进一步逼着企业与地方政府去寻找服务经济中的发展机会，从而提高全要素生产率。最后，达到以市场信号与压力，而不是通过层层政府的行政指令“拉郎配”的方式，实现产业和区域结构的调整。

倒逼推动“四大重点”内容的改革

归纳以上缩小收入差距和要素价格“两大核心”改革的连锁反应，只要是坚持改革方向不动摇，“两大核心”的改革必然会强烈要求推动土地征地制度改革、社会保障改革、财税体制改革和“国退民进”改革这四项重点内容。

土地征地制度改革。这是中国农村下一轮最主要、最艰难的改革，也是开拓中国未来巨大消费市场空间的一大历史机遇。这项改革的核心理念应是修改相关法规，平等保护物权，把本应归属农民的权

益归还给农民。明确集体土地与国有土地的同地同权同价原则，允许土地自由平等进入市场，保护农民宅基地的相应权益。对确实为了“公共利益需要”征地的，应明确严格的法律程序，包括价格补偿原则和程序。以尊重法律、尊重历史、实事求是的态度，尽快明确长期悬而未决的小产权房问题的解决方案。

土地征地制度的改革，最大的阻力来自各级地方政府。因此在着手这项改革的同时，在理顺中央与地方政府财力和事权关系上，必须有相应配套的财税改革。同时，伴随这项改革的推行，全国农民将新增千万亿元的收入，此时政府有关部门对农民及进城变成市民的农民工，在其住房、医疗、养老、教育等制度安排与内容标准上，应配合社会保障体系改革和财税改革，提前予以研究，准备政策预案。

社会保障改革。这项改革既是解决国民后顾之忧、扩大国内消费、纠正国内经济结构扭曲的一项重大改革，又是追求共同富裕、实现中国梦的一项巨大的历史工程。这项改革的重点，在配合农村征地制度改革、人口政策调整及人口趋势，在兼顾国家长短期财力的前提下，应在缩小城乡社会保障差距、提升全国城乡居民养老、医疗、教育等保障水平，并轨机关、事业单位、企业与城乡“碎片化”的五套养老制度，建立多层次社保体系，确立养老资金长期安全有效运用制度等方面，拿出数据测算可靠、目标逐年实现、统筹解决各方问题的中长期改革方案。

财税体制改革。上述各项改革包括收入分配改革、土地征地制度改革、社会保障改革等几乎各领域的改革，其改革的结果，最后都会直接或间接影响到中央或地方政府的收入与支出。此时如果财税体制不改革，其他改革都将难以进行。因为整个国家现存的经济制度是由各项经济制度所构成的一个完整体系。在这个体系中，财税制度处于最基础的地位。如果这个基础性制度不改革，树立其上的任何单项制度想改都是难以改成的。所以在中国下一轮改革中，涉及面最广、情

况最复杂、历时最长、最需要在短期急处理，中期有安排，长期有预期的改革，就是财税体制大改革。

因此可以说，财税体制改革是下一轮改革中最难啃的骨头之一。特别是地方土地收入与地方财政收入之比，在1999~2009年由0.09：1提高到0.44：1，土地收入与地方预算外收入之比由0.16：1提高到1.94：1，全国地方财政自给率下降到55%左右的情况下，要改革土地征地制度，任务相当严峻。为此，政府要有充分的思想准备，要在配合当前收入分配改革和为稳定经济发展而采取积极财政政策之时，尽早组织相当的力量，认真研究1994年分税制以来的经验与教训，结合上述各项重大改革和尚未修成正果的房地产调控制度改革，认认真真地去重新思考中央和地方政府的财力与事权关系，适度提高地方政府收入比重，合理测算中长期国家财政的收支缺口及动态变化，全面制定中国中长期财税体制渐进改革方案，并在上述各项改革的动态过程中，及时修正方案。

“国退民进”改革。可以预料，随着未来中国社会、政治的进步和文明程度的提高，并且当经济改革深入到一定的程度，关于“国退民进”问题的讨论绝不会像今天那样，会引起如此之多的人们关注，会花如此之多的笔墨去解释。但是在今天，仍有必要从经济发展与改革的全局出发，突出强调其必然性和紧迫性。因为只要坚持深化上述各项改革，未来的国家财政出现相当大的收支缺口肯定是难以避免的。而要真正解决此问题，迫不得已最有可能实施的制度调整是动用政府手中掌握的大量现存资源，来推进市场经济体制的最后形成。在此，要特别指出并应予形成的共识是：逐步并适当降低国有企业在国民经济中的比重，不会影响执政的基础。

为什么？第一，中国的治国方针、政府执政方针是什么？最基本、最有效的方针，是“依法治国”，是通过建立健全一系列法律法规和部门规章来约束各类经济主体行为（不管是国企还是民企），才

能确保国民经济的健康运行。第二，纵观世界各国，一国经济健康运行，靠什么？一靠法律法规制度健全，这是基础；二靠宏观调控政策得当，这起决定性作用。国有成分比重高，并不意味着经济增长必然快；民营成分比重低，也并不意味着经济增长必然慢。第三，今天强调“国退民进”，在当今中国的经济发展阶段，丝毫不影响加强对关系国家安全和国民经济命脉的重要行业和关键领域的控制力和影响力，而只是意味着：一是对“重要和关键”之外的行业与领域，应该有计划地“退”；二是即使对“重要和关键”的行业领域，实施“控制力与影响力”，仍是要分门别类，未必要对相关的行业和领域都要实施百分之百的控股权或绝对的控股权。

因此，在当今实施经济结构战略性调整的历史时期，寻找国企改革方向的重点，从微观层面说，应放在提升企业的竞争力和效益上。从宏观层面说，应配合国家急迫的经济结构转型和社会保障、财税体制的改革，认真研究在到2020年或2030年中国复兴的艰难历史过程中，对不同行业、不同企业提出绝对和相对控股的最低比例要求。对超过最低比例要求的股权，坚决地、尽快地实施有计划的、逐步的退出行动。同时，在国际经济格局风云多变的大变化中，对影响国民经济运行的过去不被重视或被忽视的、缺乏控制力和影响力的一些重要行业和关键领域，不是退出，而是恰恰相反，要进一步加大国有资本投资，以真正实现国有企业“有进有退”的国家战略布局与调整。

为此，未来的国企改革，除微观层面的改革之外，在宏观层面，第一，要认真研究清楚，关系国家安全和国民经济命脉的重要行业和关键领域到底是哪些？相对控股最低比例的要求到底是多少？在此基础上配合社会保障和财税改革中动态的资金缺口需求，提出“有进有退”的股权调整中长期计划。第二，国企改革应包括重点国有金融企业的改革。要坚决打破现有对银行、证券、保险、信托、基金公司等40多家中央金融机构几乎为政府绝对控股，控股权益高达3.3万亿元的局面。第三，在推动国有资本向重点行业、关键领域集中，向主业集

中的过程中（不应强调向优势企业集中），除了要处理好国有企业进入房地产市场问题、高档酒店、宾馆、招待所等非主业投资外，还要认真研究处置目前国有实体企业对40多家金融企业（这里仅指中央金融企业）所持约2070亿元的资本及权益。第四，对各级地方政府及下属的财政等部门持有的国企及地方金融机构股权，应参照中央国企及中央国有金融企业股权处置办法实行。

这里要特别指出，尽管当前中国经济结构转型的任务相当艰巨，但是同时30多年改革开放中政府长期积累的巨额资本财富（还不包括巨额的3.3万亿美元的外汇储备），也给中国经济结构的转型提供了相当充裕的物质基础。这是中国政府千载难逢的历史机遇，也是为美国等国政府危机后面临结构调整、资金拮据时所羡慕不已的。

概括以上改革“路线图”，从缩小收入差距与要素价格“两大核心”入手，推动土地征地制度、社会保障体系以及相应放松各种行政管制的改革。当真正破解土地征地制度、社会保障问题之时，也可能正是地方建设资金缺口、融资平台风险彻底暴露之时。由此产生的中央与地方财力与事权的重新考虑与制度改革将不得不提上重要的日程，要求财税体制必须有一个系统的反思与改革。没有财税制度的大改革，中国这一轮经济改革之坎是迈不过去的。而当要彻底改革财税制度之时，恰遇中国经济增速由高速向中速转化的历史时期，财政收入在明显减少。迫不得已，只能通过“国退民进”“还富于民”，以彻底解开当前中国经济、社会、政治稳定之“结”。可以想象，相比于初期展开的“两大核心”改革，“四大重点”的突破，是这轮经济改革中更为艰巨的历史任务。具体地说，在农村，重点是土地征地制度改革；在城市，重点是社会保障制度改革；在国家经济制度层面，重点是财税体制和“国退民进”改革。其中财税体制和“国退民进”的改革，是最终决定这轮改革能否成功的关键。但是通过还富于民，可逐步实现共同富裕的“中国梦”；通过还富于民，可以理顺市场经济运行机制。当然也可以预料，“四大重点”的改革，将牵动各级政

府与国民、各个领域与各个阶层，涉及方方面面利益的调整，情况相当复杂，也是最难解决的。因此，更需要决策者早早运筹帷幄、统筹安排。

改革中的原则、时间与组织

（1）一切改革应着眼于形成市场机制、推动机制转化动力的自动生成。以上各经济问题逻辑关系和改革“路线图”的分析，目的是为了看清楚改革的复杂性及演进图，寻找真正能启动全局改革的内在强化动力、“胀力”。但是，当改革一旦真正全面、持续铺开后，进一步地推动全靠政府的顶层设计是不可能的。20世纪的改革经验已证明，改革浪潮曾经的一浪掀一浪，并不都是全部由政府事先设计的，而只是通过“承包制”和“价格双轨”的政府放权改革，鼓励和尊重群众的创造精神，刺激和推动了一个又一个领域的改革。因此，作为这一轮改革的指导原则，应是在寻找到当前中国各种经济问题之间的逻辑始点和真正动因后，咬住“硬骨头”，敢于啃“硬骨头”，“攻其一点，不及其余”。对改革过程中暴露的新问题、新矛盾，不回避，而应积极面对，顺藤摸瓜，展开讨论，尊重群众的创新。只有坚持沿着市场运行实践中揭示的矛盾方向，及时修正原有改革安排中的政策措施、改革力度和速度，才能遵循发展方式转变的内在逻辑去推动改革，才能在改革中找到真正能推动中国经济持续增长的新的机制动力。

（2）改革要兼顾短期经济的稳定。诸多领域的连续改革，意味着国民经济运行的市场信号与过去相比，将发生一连串的变化，会对当期经济的稳定带来一定的影响甚至是冲击，加上美国及全球经济的真正复苏可能要拖至2015年左右，意味着对中国改革会带来许多新的不确定性。这决定了，要决心改革，同时又要讲究改革策略，研究当期经济的承受能力，在基于社会、政治和经济各种可掌握的稳定能力平衡中，把握好改革的力度和速度。

（3）其他相对独立领域的改革同样重要，同样需要同步进行。以上只是鉴于中国经济问题逻辑分析的需要，舍去了科技创新、人口政策、房地产调控、市场秩序监管（涉及食品、药品等行政管理改革）、发展农业基础、外贸多元化以及低碳与循环经济等领域的重大内容讨论。但是，舍而不提并不意味着不重要。这些领域的改革，同样影响全局，同样时不我待。但是有的属于日常的行政工作，有的已被耽误，需要抓紧完成。有的同样需要专项规划，需要与总体改革方案有衔接，有时间表。总之，面临千头万绪的问题，政府需要学会“弹钢琴”。

（4）改革既要有先后次序、轻重缓急之分，又要有时限要求。客观上由于各项改革内容在整个市场机制运行链条中处于不同的环节，决定了整个改革自然会有先后的顺序和轻重缓急。当政府决心真正启动以缩小收入差距和要素价格改革后，市场本身必然会提出其他一系列的改革需求，这是现在完全可以预料到的。因为今天人们对改革的认识已不局限于20世纪八九十年代“摸着石头过河”那时的思想准备与基础。对当前一系列经济问题的严重性及其解决这些问题又意味着什么，有相当多的人已经形成基本的共识。因此改革决策要视同“下围棋”，在布局第一步时，想好第三步，甚至第四步，提前“做眼”。在紧紧咬住“两大核心”改革之时，同时启动、部署其他方面的改革，便于在动态中把握其他改革与“两大核心”改革的衔接，择机推出其他的改革方案。

同时，改革必须要有时间表，有具体的量化指标要求。已有的教训证明，改革中对政府有关部门不能没有改革压力，不能允许政府部门间“无时限”的“协调、磋商”现象长期存在下去。

根据全面改革内容“先后次序、轻重缓急”的不同，在改革方案制定的时限要求上，具体可限定在3~9个月。根据改革内容的不同，有些方案设计本身并不难，难的是具体的执行过程，如利率市场化改革

方案、个别资源的价格改革方案等。对此类方案的设计，要求在较短的时间内必须拿出。有些改革还需经大量的调查与研究，方案设计的时间可稍长些，如社会保障制度改革、土地征地制度改革。有些改革项目的进度和内容不仅仅取决于自身领域，更是取决于“上游”领域的需求，因此应允许方案设计时间稍长些，内容可以滚动、粗线条的，如财税体制改革和“国退民进”改革。但是，从总体上说，各项方案之间要能衔接，形成统一的时间表。

统一的时间表制定后，具体的执行操作可根据不同的改革内容，确定不同的时间目标。但是原则上应在未来的3~5年内，健全或基本健全中国整个市场经济运行的机制与制度。

（5）要讲究改革的总体性、协调性和系统性，必须要有相应的组织班子。要设立能直接向中央、国务院负责的，跨部门协调汇总和谋划最终改革方案的班子。这是基于当前中国行政管理体制现状的需要。这个班子要有一定的权威性，有授权，以保障全面获取顶层设计所需的各部门材料与资料，以保障能有效协调各部门的矛盾。至于是否要成立一个部级编制单位，这并不重要。

（6）能否取得这轮改革的最后成功，关键取决于决策者的战略勇气与历史责任的担当。当前的中国经济态势表明，不改革肯定没出路。改革的复杂性和深层次性同时表明，只要是动“真格的”，任务就相当的艰巨。只要坚定不移地去推进“两大核心”的改革，最终必然会引起“四大重点”改革的强烈需求。而“四大重点”改革的艰难性和复杂性，已是不言自明的。再加上在未来的改革中，既要防止不顾国情、不顾生产力发展状况，把“胃口”吊得过高、片面追求高福利的倾向，又要面对在土地制度、“国退民进”两大改革中必然会遇到的意识形态与政治上的争论压力。因此能否真正坚定不移地将这一轮经济改革进行到底，除了策略上的把握之外，战略勇气和中国复兴这一历史责任的担当具有唯一决定性的意义。

（本文原载于《第一财经日报》）

改革的路线图与公信力

许小年（中欧国际工商学院经济学和金融学教授）

党的十八大以后，北京吹来阵阵新风。当新一届的中央领导把目光从西柏坡转向深圳的时候，我们看到了重新启动改革的希望，虽然只是希望。当来自顶层的讲话重提“摸着石头过河”的时候，有人感到失望，说我们已经摸了30年的石头了，怎么还在摸？但我觉得这是一个进步，至少没有说什么石头是不可以摸的。而在过去我们知道，有几块石头不能摸，现在又都可以摸了，我觉得这是一个好的信号。当中国经济增长的动力被归功于改革红利的时候，我们感觉到扭转过去10年间国进民退的趋势已经有了可能。

过去10年间，我们片面地追求经济增长，不仅透支了银行和财政，透支了社会和环境，而且透支了政府的公信力，改革停滞不前，甚至出现倒退。随着等待时间的延长，人们对于政府的改革诚意和能力都产生严重的怀疑。今天在我们在讨论重启改革的时候，如果没有一个大致的路线图和时间表，就很难恢复改革政策的公信力。而没有公信力的政策无法得到贯彻，民众有可能又会以为是一场高调的空谈。我们知道，如果没有民众的积极参与，改革将一事无成。

路线图的重要性还在于，和1978年相比，今天的改革要困难得多。第一个困难是，社会与经济中出现了各种各样的权贵利益集团，改革势必影响其既得利益，阻力可想而知。改革的第二个困难是缺乏共识。1978年的中国刚刚经历了10年“文革”，在社会大乱和经济濒临崩溃的情况下，人心思变，改革成为党内外的一致共识。今天的中国比那时富裕了，但如何解决温饱之后的问题，特别是收入分配问

题，社会上没有形成共识。改革的难度越大，越是需要一个路线图和时间表以坚定公众的信心，提高政府改革政策的公信力。

中国改革开放的历史表明，要想事先确定路线图和时间表是非常困难的。中国的农村改革发端于基层，中央及时予以肯定和推广。城镇民营经济是企业家干出来的，正像小平同志过问“傻子瓜子”事件所表明的，在改革的过程中，政府如果不打压、不禁止就已经很好了。除了涉及国家整体制度，需要政府发挥主导作用外，例如20世纪90年代中期的财税和外汇改革，中国的改革主要靠基层的试验和实践，政府的作用是及时总结经验，将民间的制度创新变为政策和法律。

权衡考虑改革公信力的需要和方案设计的困难，我个人认为路线图宜粗不宜细。实际上也不可能过细，因为制度创新带有很强的偶然性，在市场上有一个自我调整和自我完善的过程，新制度产生和它的演进过程事先都很难预料。对于顶层来说，最重要的是表明态度，给出方向和目标，以强化改革的公信力。关于时间表，或许只能是“有头无尾”，比如宣布某项具体改革大概的开始时间，但不限定结束的日期。想要有周全的整体方案、细致的执行步骤，统筹协调、按部就班、循序渐进地推进改革，这些都是不切实际的幻想，是用计划思维搞改革，不仅不符合中国的改革实际，而且世界上也从来没有成功的先例。

强化改革的公信力还可以采取其他方面的措施，最近已经有不少学者提出了建议，成立独立的“国家改革委员会”，将现在的发改委并入新的改革委。改革委直接向全国人大或党中央汇报，而不是向政府的一个部门汇报。过去10年的一个教训就是改革依赖部门制订方案，这些方案几乎没有例外地都强调政府部门的重要性，扩大部门管制的范围，增加部门掌握的资源，以便最终将部门利益转化为个人利

益。历史证明，这是一条名为改革，实为部门争权的歪路，今后不能再这样走下去了。

国家改革委员会下辖法律、政治和经济三个子委员会，分别负责这三个方面的体制改革。法律体系改革的方向是按照中央的要求，全面落实宪法；落实宪法规定的人民代表大会制度，确立各级人大作为唯一的立法机构，收回政府部门的立法权。法律体制改革的另一任务是逐步提高司法的独立性和专业化程度。政治体制改革的方向是加强民众对官员的监督，制约和平衡政府权力，重新界定政府的职能。我本人不是法律和政治方面的专家，这些课题留待法学家和政治学家讨论。下面主要讲一下经济体制改革粗略的设想，尽管这些改革都离不开司法和政治体制改革的支持。

在经济体制改革方面，有几件大事是一定要做的。

第一，政府退出经济。政府广泛地参与经济活动，不仅效率低下，而且对市场的过度管制和干预构成了腐败的源头。因此，政府退出经济具有提高经济效率和实现社会公正的双重意义。政府退出经济，就需要改变官员的选拔和任命机制，取消GDP和财政收入作为官员的考核指标，改为群众满意度，这就是政治体制改革的内容了。

第二，财税改革。近期需要全面减税，而不是以“结构性减税”为名，有增有减，实际上只增不减。减税的同时要大幅削减政府支出，特别是投资和冗员的工资支出。改革的核心任务是在财政的预算和执行方面强化各级人大的作用，严格执行预算法，为此必须提高财政的透明度。我们的财政现在是一个黑箱，外界无从知道，每年收了多少钱，这些钱怎么花，纳税人几乎完全不知情。在人大监督到位的情况下，可适当和逐步增加地方财政的自主性。

第三，监管改革。“监管”这个词不好，按照它的本意应该叫作“规治”改革，就是规范化治理，而不是监督管理。一说监管，又变

成政府管市场、管企业了。regulation是“规范化”的意思，企业、个人、市场交易主体的行为要符合规范，根本没有管理的含义，不需要一个机构在那儿管。英文词翻译得不准，给人们形成一个错误的印象，规治变成了监管。约定俗成，仍叫监管吧，监管改革的原则是，凡市场能做的都交给市场，实行最小监管的方法，把监管的范围缩到最小。要提高监管的透明度，监管部门依法监管，不得以监管为名，干预企业的经营。为了减少监管，需要大力发展行业协会和行业组织，凡有可能的地方，均用行业自律代替行业监管。

第四，取消国有和民营资本的区别。国有和民营的分类本身就是歧视，资本就是资本，为什么要论血统，要论出身？政府和国有企业退出竞争性行业，开放石油、天然气、电信、航空、金融、医疗、卫生、教育等国有垄断或国有控制的行业。

第五，土地制度改革。从确定农民的土地权益入手，允许多种地权的流通，打破政府对土地一级市场的垄断，这对于保护农民利益，降低地价和房价，促进城镇化，释放民间需求都有非常重要的意义。

最近领导讲“空谈误国”，确实如此，改革需要实干，但我想修改下半段，把“实干兴邦”改成“实干兴民”。因为国和邦都由人民组成，强国兴邦是手段，终极目标是富民和兴民，也就是提高人们的生活水平，实现人的自由和全面的发展。

（本文原载于《经济观察报》）

利益逻辑与中国改革的困局

郑永年（新加坡国立大学东亚所所长）

自改革开放以来，中国模式的最大特点就是改革。但是随着改革的深入，人们发现，改革越来越困难。尽管从经济、社会和政治各方面来看，改革显得越来越迫切，但也越来越困难。为什么会产生这种情况？要把改革进行下去，人们首先需要对中国的改革目前所面临的困境有足够的认识，在此基础上找到克服改革困难的途径和突破口。

这就要求人们回答一个简单的问题，改革从何而来，到何处去？中国的改革已经走过了30多年的历程。这30多年“从何而来？”的历史说明了几个重大的问题。最重要的一点就是，改革是可能的。并不是说过去每一次重大的改革没有经历任何困难，一帆风顺。恰恰相反，每一次改革都面临巨大的困难。但改革已经走过来了，证明无论怎样的困难，只要改革的策略得当，都是可以克服的。

改革要确立一个方向。就未来来说，改革就是要回答“到何处去？”的问题。这就需要一个明确的方向。中国动员型的政治体制的特性就决定了这个方向的重要性。一旦大方向确立，那么体制就可以动员起来，来达到既定的目标。如果没有大方向，或者大方向不明确，那么不仅体制的优势发挥不出来，反而会出现体制固有的巨大惰性，演变成既得利益，阻碍改革和变革。

改革要找到突破口。改革最理想的状态就是需要改革的各方面同时推进，达到平衡的发展。但在现实生活中，这仅仅是个理想。任何改革都需要找到一个突破口。也就是说，改革是在不平衡中进行的。

实际上，各方面不均衡的发展本身就是改革的动力。在过去的30年中，中国改革者推进改革的主要策略是“先易后难”。“先易后难”就是找改革的突破口。不过，要意识到的是“易”并不是说不存在困难，“难”也不是说不存在克服困难的手段。

通过培养新利益来克服老利益

可以把“先易后难”这一改革的经验现象转化成一个简单的论题：通过培养新利益来克服老利益。任何改革所遇到的困难都和既得利益有关。如果改革要直接克服既得利益，那么改革失败的可能性就会大于成功的可能性。一旦触动庞大的既得利益，它们必然做最大努力的抵抗。所以，可以把“既得利益”定义为改革中的“难”。那么，改革中的“易”是什么呢？可以把“新利益”定义为“易”。“先易后难”就是说，要改革，首先就要培养新利益，等新利益产生和成长起来之后，再去克服“难”，也就是老的既得利益。用新利益来克服老利益，从而推进改革，这不仅是中国本身改革的经验，也是大多数国家改革的成功经验。

从利益的逻辑来看改革，这并不难理解。从利益的角度看，有几点是非常明显的。第一，如果改革意味着触动既得利益，既得利益的反抗和抵制是正常的。没有人或者组织不会竭尽全力来维护自身的利益。第二，没有足够的压力或者动机，没有人或者组织会自愿放弃自己的利益。无论是压力还是动机，都不会产生于既得利益的内部，而只能来自外部。第三，要从既得利益的外部来寻找改革的动力。新利益就是这个外部动力。只有当新利益成长起来之后，才能对既得利益构成有效的外在压力，促成其改革。第四，对政府来说，改革任何既得利益是需要付出代价和成本的。谁来承担这个成本和代价？除了政府本身，新利益是最大的代价和成本承担者。更具体一点地说，政府推动改革所承担的是政治成本，改革成功之后所收获的也是政治利

益；新利益要承担的是改革的物质利益成本，改革成功之后所收获的也是物质利益。

从利益逻辑来理解，很容易理解中国目前的改革困局是如何产生的。人们可以和前面10年的局势做一个比较。在20世纪80年代，中国的改革目标是改革、发展、稳定，就是通过体制改革来得到发展，通过发展来实现社会稳定。在改革开放的30多年间的大部分时间里，中国也实现了这样一个目标。但最近10年的情况可以概括成“改革缓慢、发展迅速、社会不稳”。从改革来说，各方面的改革无论是经济改革还是社会改革都进行了一些，尽管很努力，但始终没有找到突破口。改革的最大亮点在于逐渐赋予社会改革和社会发展越来越重要的地位，改变了20世纪90年代以来GDP主义的主导局面。尽管政府仍然坚持“发展是硬道理”的原则，但纠正了只重视经济、不重视社会的单方面发展政策。中共十七大正式提出了需要什么样的发展的问题，努力把发展回归到包容性模式，就是使得社会的大多数能够享受发展成果的、实现社会公平正义的发展模式。不过，尽管政府确立了这种被视为科学的新发展政策话语，但在把科学发展政策话语转化成为切实可行的政策的过程中，遇到了极大的困难。政府在社会政策的各个方面都做了努力，但没有实质性的进展，使得社会政策仍然停留在非常低下的水平。

国企和民企严重失衡

从经济发展层面，因为有前面激进的改革，包括内部体制改革和外部加入世界贸易组织，发展维持在一个很高的速度，多年达到了两位数的高增速。即使2008年的全球性金融危机也并没有对中国经济产生致命的影响。应当强调的是，前面10年的高经济增长主要是前面10年改革的红利收获，而不是通过新的经济体制改革。更应当指出的是，2008年全球性金融危机之后，中国更是走上了一条通过国家动员方式来应付危机、维持经济增长的道路。当时的4万亿经济救助计划大

多流向了国有企业——政府应付危机的主要手段。尽管政府有效地应对了全球性金融危机，但也产生了诸多非常负面的后果，主要是内部经济结构的严重失衡和社会领域遭致进一步的破坏。因为4万亿流入了国有企业，导致国有企业的大举扩张，大大挤压了民营企业的空间，导致了国有企业和民营企业的严重失衡。同时，国有企业大举进入房地产领域，把房地产这个重要的社会领域演变成为支撑经济增长的支柱产业。中国的一些主要社会领域包括医疗、教育，已经在20世纪90年代中期之后因为新自由主义经济学的入侵而遭到严重破坏。而2008年的金融危机之后，为了保障高经济增长，房地产这个领域也被新自由主义所占领。

理解了社会政策改革缺少突破口和经济增长的来源，就比较容易理解前面10年中国社会的普遍不稳定情形。社会改革没有突破口，表明基本社会制度建立不起来。社会制度不能得到确立进而表明社会难以消化和应付经济改革所带来的负面效应。而新自由主义经济政策继续入侵社会领域更是进一步破坏了社会赖以生存的基础。这样一来，社会就出现了大面积的不稳定现象。原来所积累起来的问题得不到解决，新的问题又继续出现。社会到了难以承担的程度，社会矛盾就暴露出来，社会抗议运动成为必然。不能通过改革来解决社会矛盾，政府只好求助于暴力机器来维持稳定，就是“维稳”。不过，在维稳政策指导下，中国社会稳定进一步恶化，出现了越维稳越不稳的局面。

这也就是为什么十八大产生的新一届领导人又开始强调改革的原因。只有通过改革才能解决前面10年留下的严重问题，也只有通过改革才能找到新的增长和发展动力。那么，目前的局势又是怎样呢？

各方面的形势不容乐观，改革的大小环境面临着比前面10年更为严峻的挑战。从国际大环境看，前面10年至少在2008年金融危机之前，国际形势对中国十分有利。加入世界贸易组织是中国经济的外在红利。中国外向型经济就是在此期间提速的。同时，中国的周边环境

也是有利于中国的，主要表现在中国和东盟（亚细安）自由贸易区开始运作。但现在这种有利的情形已经不再存在。在国际经济大环境方面，世界经济结构仍然严重失衡，中国的主要贸易伙伴美国和欧洲仍然深陷经济危机。虽然最近美国有复苏的迹象，但其复苏的基础并不牢靠，因为美国国内的经济结构失衡依然存在。尽管从长远看，美国的体制可以通过创新来找到新的发展路径，但需要很长时间。欧洲的情况更为糟糕。无论是体制改革还是创新能力，欧洲远比美国的能力低下。这就是说，欧洲脱离危机需要更长的时间。同时，中国的周边环境形势正在迅速恶化。从朝鲜半岛到东海到南海，中国都面临着巨大的不确定性。

可持续经济发展至关重要

从经济发展本身的规律来看，中国经济也已经处于一个大转型阶段，即从前面的高速增长过渡到中速增长阶段。中国经济已经经历了30多年的高速增长阶段。随着经济体的扩大，经济增长必然缓慢下来，不管有无其他因素（例如危机）的干预。从高增长过渡到中等增长是必然的。从各国经验来看，这个过渡处理得好不好决定了中国经济是否可以实现可持续的发展。

在今后相当长的一段历史时期里，中国是否可以实现可持续的经济发展，无论从哪一个方面来说，对国家的发展来说都是关键的。从经济上说，它决定了中国是否能够从中等收入阶段进入高收入阶段。有关中等收入陷阱及其所带来的恶果，中国各方面这些年已经有很多讨论了。需要指出的是，可持续的经济发展是唯一能够防止中国进入中等收入陷阱的手段。如果中国能够在未来的15~20年间实现中等经济增长，那么中国就会进入高收入社会。从社会发展来说，中等经济增长可以创造足够的就业，维持劳动者收入的可持续增加，从而促成中国社会进入全面小康社会，或者中产阶级社会。一个庞大的中产阶级社会是社会稳定的最有效的保障。简单地说，如果过渡得好，跳出中

等收入陷阱，中国就会走上从前日本和“亚洲四小龙”经济体的道路；但如果过渡得不好，陷入中等收入陷阱，中国就会演变成另一个菲律宾或者泰国。

随着促成经济高速发展的因素的消失，通过体制改革而促成经济的可持续增长成为唯一的道路。因此，中国新领导层提出了“改革是最大的红利”的概念。这里的改革指的是体制改革。但正是在体制改革方面，改革遇到了极大的困难，主要是庞大的既得利益的阻碍。既得利益都是以往改革的产物，但一旦成长起来，政府就很难找到克服这些既得利益的有效手段。“只有通过克服既得利益，中国才能将改革进行下去”，这也已经成为中国社会的共识。现在的情形是：既得利益不会自我改革，政府和民众没有能力来克服既得利益。这种情形使得越来越多的人开始提问：中国的改革还有前途吗？

（本文原载于《联合早报》）

人口红利消失后的中国

王丰（清华—布鲁金斯公共政策研究中心主任）

我国人口红利的基本状况

我今天想谈三个问题，一是到底什么是人口红利；二是中国的人口红利是否完全消失；三是人口红利消失以后，中国面临的特有挑战。

我们有两个比较严重的误解，第一是认为我们还有人口红利，原因是我们还有很多劳动力供给，也就是说，把劳动力的多少简单地同人口红利画上等号，甚至还有人不相信“人口红利”这个概念的存在。所以，首先我想和大家简单谈谈，什么是人口红利，为什么我们认为中国的人口红利正在消失。

很多人判断的依据是到2030年，中国还有9亿劳动力这个预测数字。这个预测没错，但里面隐含有两个问题：首先，如何理解“劳动力”这一概念？其次，我们不仅要看劳动力本身，还要注意其占人口总量的比例。具体来说，所谓9亿劳动力指的是15~64岁的人口，这是20世纪60年代国际劳动局采用的劳动人口年龄，但是在中国，哪怕到2030年，15岁的小孩也不可能去工作。如果把年龄调整到合理范围内，即20~59岁的人口，那么到2030年就只有7.5亿劳动力。除了人口的绝对数量外，我们还要看劳动力和老人的比例关系。如果用比较合理的纳税劳动力人口的年龄来看，现在20~59岁人口相对于60岁以上人口的比例是5∶1，但是等到2030年的时候，这一比例就会下降到2∶1，在不到20年内，中国将由每五个劳动年龄人口支持一个退休年

龄人口，降至每两个劳动年龄人口支持一个退休人员，而且这不仅仅是预测的结果，而是一定会发生的，因为所有统计在内的人口现在都已经出生了。与巴西、俄罗斯、印度三个“金砖国家”相比，我们的抚养比是最低的。所以，今后我们不管采取什么措施，首先要保有这样的忧患意识，从5∶1到2∶1，这是我们面临的基本国情。

下面从学术一点的角度来解释人口红利。人口红利是人口转变过程中，由于人口年龄结构变化所带来的经济后果，这里要考虑到人口年龄结构本身的变化，也要考虑到实际生活中人口收入和消费水平的变化情况。

很重要的是，我们必须认识到这样一个问题，那就是人口红利是不可重复的。我们可以回顾一下世界人口转变的历史。第一阶段是前现代阶段，人口变化的基本特征是高生育率、高死亡率，在此情况下，人口缓慢增长。伴随着工业化和城市化，进入到第二阶段。在这一阶段，人口的死亡率开始大幅度下降，与此同时人既没有生得更多，也没有生得更少，因而出现了快速的人口增长。但是工业化进入成熟阶段以后，人类的生育率开始下降，也就是我们现在处于的低生育率、低死亡率的阶段，这个过程中会出现一个历史窗口，就是人口因素创造的人口红利。我们能不能再重复一次这个过程呢？我们的死亡率、生育率能不能再下降一次？这是不可能的。20世纪70年代，全世界人口的增长水平是2%，现在已经只有那时一半的水平，不可能再低了；而且不管按照哪一种预测方法，全世界人口增长率都只会大幅度下降，拐点已经过去，不可能再重复。我们用“人口红利”这个概念来考察人口变化与经济发展之间的关系，衡量的其实是由于生产力人口增长快于总人口增长所带来的生活水平（平均有效消费人口收入）的上升。具体而言，人口红利是由以下因素相互作用而产生的：宏观水平上，人口年龄结构的变化；微观（个人）水平上，生命期中消费与生产水平的变化。这里，很重要的是有效消费者和有效生产者的变化情况，微观水平上个人生命周期会带来生产和消费的变化。一

般而言，一生中的消费水平基本维持不变，而劳动收入水平则是中间多、两头少的状态。对于任何一个社会而言，要解决的问题就是怎么把中间收入多于消费的部分填到两头去。这个问题个人不可能解决，每个人刚刚出生时都没有收入，所以需要家庭以及社会在其中发挥作用。如果一个人从22岁开始工作，60岁退休，平均劳动收入大于消费，产生结余的时间大致有38年，而要养活的是超过40年的纯消费时间。人口红利计算还依赖于在每个年龄时间中的消费量到底有多大。如果结合1982年、2000年、2050年这三个不同年份的人口年龄结构，就可以很清晰地发现中国有效生产者与有效消费者增长率所发生的变化。2013年，有效生产者的年增长率会下降到和有效消费者的年增长率一样，而有效抚养比也会从上升变成下降，我们所说的人口红利的消失，指的就是有效抚养比的增长速度变为零。

历史地看，中国的人口红利变化可以分为三个阶段：第一阶段是1982~2000年，人口红利对中国经济增长起了很大的作用，保守来看，对人均产出贡献在15%以上，也有说法认为，25%的人均产出都是人口红利带来的；第二阶段是2000~2013年，我们现在正处于这个阶段，人口红利的贡献开始减少，直至消失；第三阶段是2013~2050年，人口红利为负。再比较中国的有效抚养比年均变化率和其他地区如中国台湾地区、日本、美国和法国，可以看到，从1982年到2050年，中国相对其他经济体还是有优势的，但现在这一优势正在变小，未来甚至可能消失殆尽。如果经济增长率是5%，那么，将近1/10的经济增长率会被负的人口红利消耗掉，这也是比较保守的计算。实际上人口对经济的影响还大得多，会产生一系列的连锁反应。

人口红利消失带来的机会和挑战

人口红利是历史性的机会，而且不可能再造。那么，人口红利消失以后，中国面临怎样的基本状况？总体而言，就是经济增长放缓与刚性支出上升同时出现的局面。

经济增长不可避免地要放缓。有一部分人认为，未来30年我们还会保持8%的经济增长速度，主要的理由是中国台湾地区、日本，在达到美国人均收入1/4以后，都维持了30年的高增长。但他们忘记了一个很重要的区别，那就是在20世纪六七十年代，日本和中国台湾地区还有巨大的人口红利，而中国大陆的人口情况同那时这些国家和地区的历史条件完全不一样。所以，我们对高速增长是否可持续，应该有更加具体、认真的思考。大家都知道，要长时段持续高速经济增长是比较困难或者不可能的，一是因为经济到达一定水平后，投资效益会下降，更多钱会用于折旧、维修、替代。二是随着经济发展，劳动力已经从制造业较多转向服务业了，这一过程中劳动生产率的提高和从农业转向制造业时的情况不同。农民一开始在家务农，根本无法计算一小时可以挣多少钱，他们转向制造业后，无论是当建筑工人，还是接受培训到工厂做装配工，每个小时产生的价值都大大增加了。但是从制造业向服务业的转移，却无法带来同样的劳动生产率的提高。三是社会福利和公共开支的增加，也导致经济不可能以太高速度增长了。

问题在于，高增长为什么那么重要？过去十多年来，政府收入的增长速度远远高于经济增长速度，这使得政府有能力更直接参与经济发展，并在基础建设与社会福利方面加大开支。当经济开始减速，问题就出现了。大家已经看到2011年上半年发生的情况，越是经济发达的地区，减速幅度越大，同时，政府收入也大幅下降。更重要的是，现在政府开支的增长速度要大大快于财政收入的增长速度，2011年下半年出现好转，但经济增长减速带来收入增长减速这一基本趋势仍旧没有改变。一个很大或者说很本性的问题是，未来政府开支并不能随之减速。人口老龄化浪潮的到来对社会开支提出了更高的要求。在人口红利消失后的中国，中国的人口老龄化会出现如下特点：一是速度快，和世界上其他一些国家相比，包括发展中国家和发达国家，65岁以上老人占总人口的比重从9%增长到25%，中国仅仅用了28年，美国用了130年，英国是110年，意大利是70年，德国是75年，法国是90年，俄罗斯是80年；尽管日本、韩国、中国台湾地区都属于人口老龄化速

度比较快的，但中国大陆的老龄化速度还要快于这些国家和地区，并且远远快于西方发达国家。二是尽管我们经济增长速度很快，但是我们的人口老龄化仍旧是在生活水平较低、养老和医疗等基础设施还很不健全的环境中出现的。在人口老龄化速度也较快的东亚邻国如日本和韩国，当其达到中国现在的老龄化程度时，人均收入水平已经是我们的两倍至三倍。三是巨大的家庭风险与负担，2005年城市中35~44岁的妇女中，一孩与无孩的比例非常高，这些人现在已经超过40岁，很难再生育了。全国70%的城镇家庭只有一个孩子，我们面临的不是一个简单的人口抚养比的问题，而是一个非常脆弱的家庭的问题。

人口红利消失带来众多机会和挑战，我想着重谈两点。机会方面，就是怎么提高劳动生产率的问题。我们可以通过对人力资本的投资来提高劳动生产率。过去30年，中国除了经济腾飞之外，教育扩张也是史无前例的，2010年，20~25岁年龄的人口中有1/4接受过某种高等教育，20年前，这个比例只有3%，这是翻天覆地的变化，也是历史性的机会。现在，全国的高等院校可以录取700万人，而每年出生人数只有1000多万，也就是说一半以上的人都可以进入高等院校。同时，40岁以上的人口中接受高等教育的比例非常低。我们说增加有效生产者的构成，不光要有健康的体魄，还要有知识的构成，让他们能够去做二三十岁年轻人做的工作。但问题在于，我们的教育发展是断层的，很多就业机会要求有一定的教育背景，不学几句英语，就不可能到星巴克、涉外酒店去工作，是否受过教育，思路、想法是完全不一样的。所以短期内，仅仅推迟退休年龄，恐怕效果不大。但是，我们也要看到，以后受高等教育的人口越来越多，这将是一个很重要的机会。

再来说说挑战方面。国家账户转移项目的研究显示，不同社会的收支情况是不一样的，也就是说，不同社会，消费水平的提高与消费方式的转变都是不同的，这会对经济产生影响。中国和很多低收入国家一样，在整个生命周期中，消费水平是不变的；而发达国家比如日

本、丹麦、加拿大、美国，它们在达到老龄化以后，消费水平是不断增长的。中国未来可能会面临两个变化，一是人口不断老龄化，但第二个因素也不能忽略，就是伴随着中国人均收入的持续增长，进入发达国家以后，人均开支也会不断加大。这两个因素叠加到一起，才是未来更加严重的挑战。

深化改革以应对人口的深层变化

中国人口的深层变化，包括年轻劳动力规模迅速缩小、储蓄率降低、老年人口人数和比例快速上升等，都会给深化体制改革带来长期且急迫的压力。

人口流动与户籍制度。经过几十年的改革和多种实验，计划经济时期形成的隔开城乡地域的户口制度仍在限制人口流动。每年春运，几亿人横穿中国大地，有相当一部分人是因为家人无法在工作地共同定居而不得不加入春运大潮。上亿的农民工仍然属于无法在工作地扎根的流动人口。在年轻劳动力规模不断缩小的趋势下，高昂的流动成本会使更多的人不愿远行。为了降低由于供给减少导致的劳动力成本上升，从而更有效地提高劳动生产率，就要更坚决、更快地打破制度障碍。户籍制度的彻底改革，不仅关系到社会公平正义的道德问题，也是人口和经济变化的必然结果。分隔城乡地域的户籍制度也直接影响到全国统一的医疗及社保制度的改革和运行。

医疗制度改革。政府近年来对医疗服务投入的大幅度增加和医疗制度的各种改革实验，在很大程度上解决了百姓看病就医的困难，并降低了个人承担的医疗费用。但存在于医疗服务现状中的两个基本事实没有改变：整个医疗服务体制中严重的价格扭曲及由此产生的资源配置不合理、低效率和由于需求急剧扩大带来的费用攀升。一些原本被称为医疗改革试点的成功案例现已无法继续下去，新一轮的医改又迫在眉睫。在老年人口数迅速增加的基础上，医疗费用将会大幅度上

升，医疗服务条件的不足也会日趋凸显。对医疗制度的改革，将会由于负担过重更难以深入。

社会保障。现行养老保障制度的特点是制度上的碎片化、缴纳负担重，且未来资金保障严重不足。在全民覆盖的情况下，国民享受的养老金制度，待遇仍旧相差甚远。尽管用人单位上缴的养老金比例在全球名列前茅进而加大了雇工成本，但现收现付的养老金制度仍将由于享受养老金人数的急剧上升而不可持续。不仅如此，个人为养老存入个人账户的资金也多为挪用。在多年的呼吁和指令下，至今全国也只有1/3省市宣称做实了养老金个人账户。从2000年开始靠国家财政积累的社会保障基金十多年积累了10万多亿资金，而这笔貌似巨大的资金与巨大的退休年龄人口相比仅为沧海一粟。仅按现有机关事业单位雇用的4000万人为参照，如果这些人全部退休，按每人每月4000元退休待遇，这笔基金仅够支付6个月左右的退休金，占现有死亡率水平下60岁人口期望生存长度的1/40（60岁时期望生存年限约为20年）。

资本市场。人口老化带来的巨额社会及个人积蓄资金，成为现代经济中有待驯服使用的新“猎兽”。养老金投资在西方发达国家的金融市场运作多年之后，也成为我们不得不面对的机会和挑战。养老金不投入金融市场，导致由于利息率低于通货膨胀率而缩水。如果投入市场，又将面临由谁来投资、如何监管等诸多问题。为了保证投资的效率和一定的安全性，现有以国有银行为主体的金融体系恐难以胜任。利率制度的改革，以及金融市场的开放与开发、管理、监督，都因养老金数额扩大带来的投资需求而加速。

长期护理。人口老龄化也会导致经济行业的变化和新的机会，失能老年人的长期护理就是一例。中国特有的独生子女政策造成了上亿的独生子女家庭，这些家庭的子女今后很难承担自己来服侍失能父母的重担。为此，社会上对家庭或机构提供老人长期护理的需求会不断上升。培养长期护理专业人员、提供各种形式的长期护理将不断成为

有需求的重要行业。同时，由于个人对未来长期护理的需求无法判断，以及长期护理的高昂费用，长期护理保险也可能成为一个市场越来越大的保险产品。而这个产品的成功与否，需要保险业的进一步开发和改革，也取决于保险业与服务业的配合。

政府职能。人口变化的新格局不仅影响经济发展的速度与方向，也会给政府的执政能力带来根本性的考验，从而迫使政府职能改变。过去若干年中出台的一系列惠民政策是否能兑现，公众的基本需求（如医疗、养老等）能否被满足，将是未来任何一届政府都要面临的首要问题。在纳税人口比例下降、公共开支由于人口年龄结构变化而攀升的情况下，公众对税收和支出的透明性及公平性的期望和诉求都会更强烈。巨大的公共开支与对提供服务的需求，也迫使政府把更多的提供服务的工作承包给非政府组织。在决定财政收支时，政府也会面临所有老龄化社会都必须做出的政治抉择：把钱更多地花在享有各种现行权利的老人身上，还是花在决定他们和社会未来的儿童和年轻人身上？

2011年，世界人口突破了70亿大关。与此同时，世界人口增长的速度也进一步放缓，并正在形成衰老的和继续增长的两极人口世界。近一半世界人口已生活在生育水平无法替代人口规模自身延续的社会中，中国也正在快步加入人口衰老的国家阵营。现在看来，20世纪对人类社会最有意义的变化不是人口增长，而是这个增长的原因及其长远意义。这个增长的根本原因即是人的长寿。在短短的100年中，全世界人口期望寿命延长了一倍多，从30岁到65岁。正是由于健康水平的提高，才会有20世纪历史性的经济增长，才会有世界人口的剧增。20世纪中，世界人口总量史无前例地增长了4倍，而全球经济总量扩大了16倍。

人口寿命延长、人口老龄化是人类进步带来的福音，但同时也给人类社会带来前所未有的挑战。占有世界1/5人口的中国，真正的国情

不再是人口众多、资源匮乏，而是人口加速变老，但应对老龄化社会的基本社会设施还远不具备。在短时间内建设了机场、高速公路、高铁这些令世人瞩目的硬件基础设施之后，中国面临的更大挑战是完善公共医疗、养老保障，调整政府职能，以及在人口老化环境下保持经济持续发展的一系列软件基础设施的建设。与硬件建设的根本不同之处是，这不是仅仅靠花钱或投资便可以解决的，而是需要制度设计等各方面的改革。

加速到来的中国老龄化社会不仅需要进一步改革，也迫使改革不能再拖延。

（本文是作者在复旦大学经济学院2012年度高峰论坛的讲演）

改革展望和我们的未来

第六章
政治改革是未来中国改革的主题

中国改革该向何处去

张千帆 （北京大学法学院教授）

虽然决定中国改革是否改、如何改本来是政府的事情，但是“天下兴亡，匹夫有责”；在一个健康社会，民间理应对未来的改革走向发表自己的主见，而不能坐等中央的顶层设计。事实上，在经过30年改革之后，中国民间社会已经就改革的基本方向达成初步共识。中国改革应向何处去？答案取决于当今改革究竟出了什么问题。当前，中国亟须在经济、政治与法治三个向度上推进改革，而民间改革共识则分别体现为经济市场化、政治民主化与执政权力的法治化。

经济市场化

在经济方面，虽然中国近30年连年维持GDP高速增长，但是由于政治体制改革未能同时推进等原因，经济发展已经出现了严重偏差，经济改革的深化正面临严峻挑战。尤其是近20年来，“国进民退”现象十分严重，具体表现在以下几个方面。

首先，国有企业的垄断地位进一步加剧，民营企业的发展受到排挤，尤其在准入、贷款、融资等方面受到严格限制，明显损害了公平竞争环境，严重制约了中国市场经济的发展活力。其次，国家财政收入增长远远超过GDP增长，国家财政占国民收入的比例连年增长。再次，国家财政越来越多地被用于“维稳”、军备等目的，民生、教育、社会保险与环境保护等公益投入却严重不足，贫富差距越来越大，普通百姓面临看不起病、上不起学、买不起房等多重生存压力。

最后，1994年实行分税制后，中央财政占国家财政比例显著提高，许多地方靠正常税收不足以支持地方公共事业，加上“GDP至上”的政绩考核需要和官员个人寻租动力，各地纷纷诉诸“土地财政”，利用宪法第10条存在的漏洞将土地征收和城市化绑架在一起，通过压低补偿剥夺农民土地，严重损害了农民利益与社会稳定。

要从根本上遏制“国进民退”、实现还富于民，让经济改革真正惠及多数平民百姓而非少数特权利益，中国未来的经济改革必须坚持市场化方向。第一，要把发展和致富的权利还给人民，遏制各级政府干预经济、与民争利，从根本上扭转“GDP至上”的发展思路，让地方政府专心投入治安、教育、民生、环保等地方公益事业，而不是借“发展”的名义侵吞人民的利益并为腐败创造机会。第二，国家必须保障民营企业的法律平等地位，放松对民营资本的管制，充分保护企业家的合法权益。第三，改革土地管理制度，落实宪法修正案规定的公正补偿原则，放松农地用途管制，将土地使用权还给农民，并将城市化和征地脱钩。

要改革不合理的土地管理制度，前提是合理分配中央与地方财政，实现事权和财权相统一。同时，国家财政增长必须保持克制。鉴于中国国民实际税负已经相当沉重，应立即实行财政收入和GDP增长挂钩、财政收入增长速度不超过GDP增长速度的政策。最后，合理分配财政开支，显著增加教育、医疗、低保、环保等民生投入，尽早实现义务教育的地域平等，建立全民医保制度，并为低收入人群提供体面生活的底线保障。总之，国家财政应该恰到好处地为人民做实事，而不是成为贪官污吏的囊中之物。

政治民主化

要让经济改革走上正轨并真正对人民有利，必须和政治改革同步进行。事实上，财政改革在本质上是一场政治改革；没有民主监督，

就无从实现“取之于民、用之于民”的民本目标。没有配套的政治改革，无论是经济、财税还是法治改革都难以推动。近年来，经济改革走偏、财税改革原地踏步、司法改革不进反退，都是政治改革未能展开的结果。其实政治改革并不需要别出心裁的创新，而只要求政府让宪法规定的人大制度运行起来，让各级人大真正发挥职能，并把各级选举落到实处。

1982年宪法第2条明确规定，“一切权力属于人民”，而要落实“主权在民”原则，关键在于规范各级人大选举，并让各级人大真正发挥代议和监督职能。按照1982年宪法的设计，各级人大是实现人民参政议政的基本制度。人大选举是否规范、人大代表是否愿意并能够代表选民的利益积极履职，直接决定了这个国家的基本性质，决定了政府和人民之间的基本关系，决定了广大人民的根本利益能否得到有效维护。近年来，中国社会之所以发生了那么多群体性事件，以致严重损害社会稳定与执政根基，根源在于各级人大角色缺位。

目前，中国人大制度存在两大类问题。首先，各级人大选举普遍走过场，政府干预、贿选舞弊现象十分严重，由此导致人大代表并不能真正代表民意，代表履职普遍缺乏积极性，在重大公共事件中几乎不见他们的踪影。个别代表克己奉公、热心履职，积极为选民办实事，却往往被视为另类甚至受到打击迫害。其次，宪法规定的人大职能多流于形式。由于绝大多数人大代表或常委会委员都是兼职的，代表或委员能够投入立法、预算和监督等宪法职能的时间、精力和财力都十分有限，导致人大代表只是在开会时举举手、拍拍手的摆设，人大成了为政府排忧解难的“橡皮图章”。

要改变这种现状，首先要从改革县乡两级人大的直选做起。目前，绝大多数社会问题都产生于基层。规范基层人大选举能够从源头上解决基层社会问题，极大巩固执政基础和维护政府威信。为此，中央有必要严格禁止地方党政干预人大代表候选人的产生和竞选活动，

同时保证各级人大代表能够有效履行宪法职能。按照宪法第34条、第35条和选举法的有关规定，公民有参与竞选基层人大代表的自由，参选人和选民之间的自由交流不能以“扰乱社会治安”等罪名遭到干涉与限制。按照世界许多国家的通例，只要参选人获得一定数量的选民支持，就自动成为合法候选人。现行选举法对候选人设置了极不透明的“酝酿”“协商”过程，看似门槛很低，实则赋予地方选举委员会几乎无限的自由裁量权，从而为地方党政内定候选人提供了方便机会，必须从根本上予以改革。

在规范人大选举基础上，有必要强化各级人大职能并推动人大代表专职化。人大机构改革宜从各级人大常委会开始，逐年增加专职委员的比例。建议每年增加10%的常委会委员作为专职委员，力求在五年内达到一半的常委会委员成为专职委员。建议每年增加5%的人大代表作为专职代表，在五年内让1/4的人大代表成为专职代表。人大代表的履职方式应由代表自己决定，合法的履职活动不得受到地方党政或人大干预。

村委会和业主委员会选举是中国基层民主的自然延伸，同样需要制度保障。近年来，村委会选举普遍受到上级党政干预，贿选等腐败现象越来越严重，村委会在没有村民同意的情况下出卖村民土地等利益的事件时有发生，乌坎事件就是其中一例。要有效解决中国农村土地等重大利益冲突，必须有效规范村委会和村民代表会议选举，尽快建立村委会、村民代表会议和选举委员会等村级机构的相互制衡机制。

执政法治化

无论是市场经济还是民主政治，都离不开一个基本法治秩序，而法治秩序的建构则离不开公正独立、不受政治干预的法官与律师队伍。司法职业化是自1999年即已确立的改革方向，也是实现法治国家

的必由之路。十余年来，虽然司法改革也取得了一定的成绩，但是距离司法公正的目标依然相当遥远，司法腐败和行政化现象十分普遍。尤其自2008年以来，职业化改革步伐基本停滞，有些方面甚至发生倒退，以致司法改革走到了方向不明的十字路口。

当前，中国司法体制存在诸多弊端，主要体现于以下三个方面。首先，法院严重缺乏独立性，法官判案极易受到政治与行政干预。虽然宪法第126条规定："人民法院依照法律规定独立行使审判权，不受行政机关、社会团体和个人的干涉"，但是这项规定在司法实践中并未得到落实。在法院人事、财政、职权都不独立的情况下，司法审判无法抵制当地党政部门干预，各级政法委干预个案的现象十分常见。法院内部实行的院长负责制、审判委员会制度、等级管理及各种考核体制虽然可能有助于监督法官判案，却抑制了法官独立人格的成长。其次，司法腐败仍然十分严重，法官"吃了原告吃被告"现象普遍存在，尤其是判案不透明、判决不公开、判决书不注重说理的现状为司法腐败创造了便利空间。最后，各级党政违法干预司法过程的行为普遍存在，律师正常办案的权力得不到保障，刑讯逼供、冤假错案屡禁不止。

要提高中国司法素质和威信，只有重启司法职业化改革，让法院职能回归司法定位，为司法公正、依法判案提供制度保障。第一，执政党应有意识地维护司法独立，主动避免干预个案。按照党政分离的基本要求，执政党的职能在于选拔干部并确定国家的大政方针，而非让个案判决直接体现自己的意志，否则很容易造成执政党在司法实践中违背自己主持制定的法律和政策。如果要继续保留政法委机构，那么它的职能应当转变为监督地方党政尊重司法的独立地位，而不是混淆公检法职权。第二，宪法设计应强化司法垂直管理，减少法院在人事与财政上的地方依附，遏制地方保护主义，为法院依法独立审判营造良好的制度环境。第三，法院内部应弱化政治与行政控制，最大限度地赋予法官依法独立判案的权力。行政控制并不是遏制司法腐败的

良方，反而是滋生腐败的温床。遏制腐败和司法职业化改革是并行不悖的，坚持审判公开、判决公开并强调判决书的说理质量等职业化改革将最大程度地压缩法官腐败的空间，同时有助于提升司法公信力。

最根本的是，法院职能的基本定位应回归依法审判。法官必须对法律负责，司法审判必须坚持法律至上原则。至于审判结果是否让人民满意，往往取决于多种复杂因素，不应作为评判司法工作的标准。法院当然可以从事部分调解工作，但是不应刻意强调并将其作为工作重点。大部分调解或仲裁工作应分流于法庭之外，由司法行政部门解决。对于某些小额诉讼，可以设计简易司法程序，以提高审判效率、降低诉讼成本，但是所有变通措施都不得使法院偏离其审判本位。

同样重要的是，法治化改革不只是局限于法院，而是囊括所有政府行为。由于目前缺乏有效的法律规范审查机制，不仅具体的行政违法现象十分严重，而且不同等级的抽象规范之间相互冲突，“立法打架”现象相当普遍，进而导致“上有政策、下有对策”，中央利民措施在落实过程中效果大打折扣。因此，有必要建立专门的法律规范审查机构，以有效控制法规、条例、规章及一般规范性文件的合宪性与合法性，进而理顺中央与地方的立法关系，保证中国法律体系的和谐统一。

另一方面，单纯强化中央集权是不明智的。中国幅员如此辽阔、层级如此众多、地方差异如此巨大，单靠中央管控必然力不从心。要有效治理一个泱泱大国，还有必要兼顾辽阔版图下的地方差异、多元性与自主创新的需要，在符合宪法与法律基本原则的前提下充分允许地方自由试验不同模式，形成良性地方竞争格局。过去30多年的改革开放正是1978年安徽小岗村引领的地方试验、中央推广的成果，今后的经济、政治与法治改革也需要引入新的地方试验、竞争与融合机制。

如果单向倚靠自上而下的中央管控，而为数众多的各级地方又实际上享有不受控制的自由裁量，那么结果只能是纵容地方官员滥用公权、侵占民利并不断制造新的社会不稳定，进而动摇执政合法性根基。与其中央直接管控各级地方，不如把权利赋予人民，让他们充分行使宪法与法律规定的言论自由、批评监督、民主选举等基本权利，让各级地方官员直接对当地选民负责。中央最需要做的并非事必躬亲、取代地方，而是通过政治与法治改革切实保障人民的宪法权利，实现地方民主自治。否则，如果改革的舞台上人民依旧缺位，那么新一轮改革恐难跳出“一抓就死、一放就乱”的制度怪圈。

（本文原载于张千帆教授博客）

中国如何赢得新一波开放政策

郑永年（新加坡国立大学东亚的所所长）

中国的开放政策已经持续了30多年，积累了非常丰富的经验。中国改革的过程也是一个可持续的开放过程。作为两个互为相关的过程，开放和改革互相支持和强化。没有开放，就很难理解改革的成功；同样，改革成功了，就可以促进更大的开放。不过要意识到，今天的中国已经面临新的内外环境，进入一个新的发展阶段。随着上海自由贸易区等新特区的建立，要赢得这新一轮开放政策的成功，人们更需要总结经验和教训。

尽管从总体上说，中国的开放政策是成功的，但从早期的沿海开放经济特区，到后来的各种形式的经济特区，有成功的，也有不那么成功的，甚至也有失败的。一个大的历史趋势就是，特区遍地开花，特区不特。无论就其本身的建设还是其扩散和复制效应，早期沿海经济特区算是成功的。但后来所建立的各种特区，尽管数量越来越多，但无论是地方层面还是国家层面的效果则越来越差。包括上海自由贸易区在内的新一轮特区建设，如果要成功，就必须逃避这个历史大趋势。

特区成功与失败的主要原因是什么？尽管这里有多元的因素，但从政策层面说，有两个互相关联的因素是关键的，那就是领导层的领导力和制度创新。

第一个因素是领导层的领导力。无论哪一个国家，无论做什么事情，要取得成功，首要的因素就是领导能力。在多方面的领导力中，

领导者的远见和顶层设计能力尤其重要。中国的第一波开放是20世纪80年代沿海开放经济特区。在众多的特区中，深圳是最成功的。从中央层面来说，当时的中央领导层对所有这些特区，无论在广东还是福建，都是相当重视的。但为什么深圳胜出？主要是深圳面临比其他地方更大的外部压力，外部压力造就了强有力的地方领导层。从一开始，深圳特区就成为中国政治的焦点。无论是围绕“租界”“殖民地”的主权争论，还是姓“资”姓“社”的路线之争，焦点都是深圳。正因为深圳具有这样的政治重要性，包括中央政府和广东省政府在内的各级政府不敢怠慢，任命了一大批有远见和能力的干部和官员。这些具有远见和能力的官员，在中国复杂的政治环境中，通过追求思想解放“杀出了一条血路”。

中国开放的第二波是以上海为中心的长三角地区。无疑，在这一波里，上海是最成功的。除了中央层面在政治上的大力支持外，上海所拥有的众多政治和经济人才是主要因素。无论是深圳还是上海，两地都能根据本地所具有的地缘经济情况设计发展路径。除了深圳和上海，在过去的20多年里，也不断有开放区和实验区建设，但表现都不是那么令人鼓舞，甚至也有失败的案例。很多开发区没有远见，没有顶层设计，大多是一些基础设施建设罢了。实际上，开发区往往成为地方领导人的开发项目，也就是地方领导人追求地方经济增长的项目。他们只追求地方短期利益，没有大局概念，不能把地方的发展和整个国家的发展结合起来。很多开发区甚至连本地所面临的地缘经济要素都没有考虑到，纯粹是领导人主观意志的产物。

与领导力相关的第二个重要因素是体制创新。第一个层面的远见和顶层设计非常重要，但要把远见具体化为政策的顶层设计，还有一个执行能力问题。如果没有执行能力，再好的顶层设计也会变成表面文章。如何强化执行力？这里最主要的是体制创新。特区不仅仅是一个经济概念，更是一个体制概念。特区的体制如果和现存体制一个样，很难称其为特区，特区也很难特别起来。在成功的特区案例中，

人们不难发现具有区别于现存体制的新体制，尤其是在经济体制方面。

体制创新平庸化的危险

特区在制度创新方面的权利，不是一些保守派和左派人士所说的“特权”，而是制度创新的责任。设立特区的本意就是要为整个国家、整个社会探索一条制度创新之路。很可惜的是，从整体上来说，特区在推动经济方面的功效，远比制度创新方面的功效大。特区的体制创新能力微弱，具有多方面的因素。首先，特区体制的最初设计存在问题。特区不是政治特区，这一点并没有错。但是特区的设计者并没有对体制设计做科学深入的研究，例如把政治、行政、社会、文化等不同方面的体制区分开来，确立它们之间的边界。特区不是政治特区，也就是特区的政治体制要和国家整体的政治体制保持一致，以保障中国共产党的政治领导。但是，这并不是说其他方面的体制，也必须和现存体制一模一样。没有对特区体制有足够的认识，在体制设计时便没有解放思想，体制创新的能力自然就受到限制。

其次，即使在一些体制上原先有创新，但随着体制的运作，这些创新的方面逐渐消失，被现存体制所同化。从政治性比较强的体制领域，例如党政机构的设置、党政关系、政府层级到社会性比较强的体制领域，例如社会、文化组织等方面，特区没有和现存体制有任何区别。特区本来就是新体制的试验，成功之后，需要推广到国家的其他地区和领域，但是现在则刚好相反，不是其他地区向特区“接轨”，反而是特区向其他地区“接轨”。

再次，在特区发展过程中，意识到体制改革的重要性，一些特区，尤其是深圳，也不断推出了一些体制改革。但是体制改革从来就没有成功过。一旦体制改革的动议出现，最后往往演变成为一场意识形态之争。一旦上升到意识形态的层面，制度创新就变得不可能了。

这也就是目前“特区不特”局面的原因。缺少强有力、具有创新精神的领导层，很快就使得特区演变成为一般城市或经济区域。特区创始之时，往往出现具有远见和顶层设计能力的领导者，但一旦建立起来，政治就变得平庸起来，成为国家日常政治的一部分。

如何追求新一轮政策的成功呢？最重要的是中央层面的顶层设计。20世纪80年代的经济特区是有顶层设计的，90年代的长三角的开放也是有顶层设计的。其他区域的各种特区和实验区的顶层设计，就不是那么科学了，往往是地方做好了之后，中央批准一下，实际上是中央批准的地方项目。现在也存在着这种情况。除了上海自由贸易区中央顶层设计的味道比较浓之外，其他几个包括深圳前海、珠海横琴、广州南沙、福建平潭等就缺少中央的顶层设计，更加像地方发展项目。很显然，如果要成功，顶层设计要从地方提升到中央。

与顶层设计相关的就是这些新特区的整合问题。现在人们对上海自由贸易区抱有非常高的期待，希望其能够改变目前的改革困局，把国家的改革和发展推向一个新的阶段，但这并不现实。中国如此之大，要上海自由贸易区来改变目前的局面并不现实。但如果把其他几个整合起来，形成一揽子新的开放政策，就会产生更巨大的能量。同时，现实出现的问题也要求这些新特区的合作和分工。目前，因为没有合作和分工的统筹，这些区域之间已经出现互相竞争的局面。例如一些原来放置于其他区域的项目，开始往上海自由贸易区转移，因为上海被视为具有更大的政策优势和发展潜力。竞争不可避免，也是必要的，但如果没有顶层设计，就会演变成恶性竞争。道理很简单，每一个地区的竞争力并非来自市场，而是来自行政和政治。

新一轮的特区如果要走向成功，必须避免缺失远见、顶层设计和创新能力的领导者。这一波开放需要更高层次、更高要求的领导团队。办特区是地方发展的需要，更是国家发展的需要，因此，特区不能沦落为只是地方项目。就是说，特区的领导人才的配置问题要重视

起来，但现在没有做到这一点。在各个地方，无论是上海、广东还是福建，负责特区的地方领导层很少有远见，能够把特区建设和国家的发展结合起来。他们更多的是像开发商，GDP主义观念过于严重，强调的往往只是特区对地方经济增长的贡献。他们对特区没有一个中长期的规划，特区定位不清楚。领导层只知道盖大楼、修高速公路。也就是说，他们擅长于“造城”，但对于“造城”之后要干什么没有清晰的概念。结果，往往会造成“鬼城”现象，“有城无市”或者“大城小市”。要改变这个局面，迫切需要配备有远见和顶层设计能力的领导班子。

现在人们的共识是，新一轮的特区需要体现的是升级版的开放政策。只有升级版的开放政策，才能打造出升级版的自由贸易区或者实验区。什么是升级版的开放政策？人们至少可以从三个方面来看。第一是产业开放的升级版，就是要从以前的制造业等方面向更高层次开放，包括金融服务贸易等方面。

第二，升级版的开放政策的目标，在于服务国家整体改革的需要，尤其是经济改革。现在的经济体制改革变得非常困难，因为每一体制背后都是庞大无比的既得利益。新的特区和试验区要改变这种情况。从这一角度来看，新的特区必须在改变国家内部的经济结构失衡方面有所作为，包括国有企业和民营企业、大型企业和中小型企业、政府和市场等之间的失衡。大力发展民营企业，尤其是金融业显得非常重要。

第三，更为重要的是实现制度的升级版。现在的设计仍然过分停留在经济技术面。特区不是政治特区，就是说特区必须在中国共产党的领导之下，但是共产党的领导并不是说特区在行政、社会和文化体制方面就不可以创新了。可以把政治和行政、社会、文化制度等方面区分开来。共产党的政治统治不可动摇，但行政等方面的体制需要创新。如果没有体制创新，或者特区的各方面体制没有任何特别的地

方，特区便会变得毫无意义。从20世纪80年代到现在，很多特区都失去了存在的意义，缺失体制创新是主要原因。举一个简单的例子，新加坡和香港等都是一级政府，但中国的很多特区包括深圳和珠海，到现在为止仍然有三级政府、四级管理。特区俨然和其他城市一样，是一个官僚的城市。必须意识到，不是特区的经济表现而是特区的体制创新，才是特区存在的意义，更是特区可持续发展的基础。

体制创新的另一个重要方面就是体制的可复制性，就是说，特区和实验区新设立的体制成功之后要推广到其他地区。换句话说，是其他地区要和自由贸易区、试验区的体制“接轨”，而不是相反。新体制被旧体制所同化，不是人们所希望看到的结局。上海自由贸易区的顶层设计，强调了这一点。但如何把新体制复制到其他地区，而不是被旧体制所“同化”？从过去的经验看，要回答这个问题并不容易。

特区或者试验区建设就是要以开放促改革，以体制创新促体制改革。中国在这方面，已经走过了30多年的历程。今天中国面临新的局面，特区和试验区也具有了新的使命。从这个角度看，还有很长很长的路要走。

（本文原载于《联合早报》）

行政体制内涵式改革开启

汪玉凯（中国行政体制改革研究会副会长，国家行政学院教授）

全党智慧达成共识

海内外对十八届三中全会期待很高，《决定》内容和我的预期基本吻合。应该说经过长时间调研、讨论，全党智慧达成了共识。

《决定》透露的信息中，有六点值得关注：

第一，明确了未来全面深化改革的目标，也就是逐步完善社会主义制度。在这方面，有两个概念第一次提出，一是要进一步完善国家治理体系，二是要提升国家治理能力。这两个概念为完善社会主义制度总目标做了定位。

第二，此次提出的改革方案是全方位的，既不是经济的，也不是政治的，而是经济、政治、社会、文化、生态等五个方面的全方位改革。这沿袭了十八大的改革思路，是在十八大改革思路的基础上，提出了内涵更加丰富、内容更加翔实的改革方案。

第三，此次三中全会的《公报》和《决定》特别强调注重法律权威、加快完善司法制度改革、保证司法独立、审查独立。中国要走社会主义法治道路，建设法治中国概念，这是一个新方向。我们要建立法治社会、法治中国，如果不树立宪法和法律权威，不能保证司法制

度的公正性、独立性，社会公平就很难得到保障，所以这一点给我的印象非常深刻。

第四，在强调全方位改革的同时，特别强调完善社会主义市场体系，进一步把经济体制改革作为一个改革重点。过去我们只强调经济体制改革本身，而这一次强调在完善市场经济体制框架下，重点解决政府和市场关系的问题。在这个框架下，转变政府职能，进一步构建市场关系，是整个改革的核心点。

第五，在社会改革层面上，特别强调社会公平正义，加大改革力度，关注民生、医疗、教育、社会保障等，这都是当前老百姓最为关注的，也是三中全会前社会广泛关注的领域。我认为在这些能为普通老百姓带来实惠的领域，改革力度比较大。

第六，在组织架构上有了重大突破，成立中央全面深化改革领导小组和国家安全委员会。过去主要是在发改委里讨论改革问题，而这一次在各方面达成共识的基础上成立中央全面深化改革领导小组，推进深化改革，这一组织构架上的创新影响深远。而国家安全委员会的设立意味着中央将全面综合处理国家安全问题，这对中国的长治久安具有非常深远的影响。

总体而言，此次的三中全会《决定》透露出的改革信息，应该说是非常鼓舞人心的。

如何理解“推进国家治理体系和治理能力现代化”

国家治理体系包括经济制度、政治制度、社会制度和文化制度，体系是不是科学合理，是不是和现代化趋势相吻合，这非常重要。治理体系本身需要完善，应该朝现代化的方向发展。我们不可能搞倒退的制度，要与时俱进，跟上时代步伐，这是一个很宏大的改革命题。

不管经济制度、政治制度、社会制度，还是文化制度，那些与现代化治理体系不吻合的内容都需要调整。

治理能力现代化，这是非常有内涵的提法。作为执政党也好，政府也好，如何低成本地治理国家，比如政府机构不要过于庞大，人员不能过多；政府的决策能力、执行能力，能不能与时俱进，实现经济社会发展要求；在信息化、网络化时代，执政党能不能适应互联网发展，具不具备相应的水平等。

行政体制改革面临的三个突出问题

此次改革的重要内容之一是行政体制改革，转变政府职能。我认为这是下一步全面深化改革的重头戏，因为完善社会主义市场经济体系是此次改革的主要内容，完善社会主义市场经济体系的核心就是减少政府对市场的不必要干预。

行政体制改革：以转变政府职能为核心

改革开放以来，我国已经经历了6次大的行政体制改革，并取得了重大成就。但我们应该清醒地看到，中国政府面临的问题依然很突出。全面深化改革，从上到下至少面临三大问题：

一是结构不尽合理。我们是计划经济政府转向市场经济政府，转型过程中，政府最大的特征是管理经济事务部门相对较多，分工较细，导致职能交叉，职能重叠，引发政事多门，多重管理。如何使政府结构更加优化是我们面临的第一个难题。

二是政府管理运行中还存在一些深层次问题，至少有四个。第一，职能转变滞后。我们在1988年就提出转变政府职能的改革目标，经历了25年转变政府职能的历程，但是转变政府职能到现在仍然困扰

着我们。第二，政府自身改革滞后。比如说“三公”消费，即公车消费、公务接待、公款出国的治理就遇到了不小的困难。早在80年代初期，有的地方就开始探索公车改革方案，30多年后，公车改革基本还没破题，老百姓不满意。第三，行政审批过多过滥，在一定意义上变成了腐败的温床。任何一个国家都离不开审批许可，但相对而言，我们的审批过多，审批程序不规范，审批中有大量的暗箱操作，审批的自由裁量权很大。事实上，我认为中国的行政审批结构是由计划经济转向市场经济过程中产生的怪胎，这个怪胎是要“吃人”的，我们有多少优秀官员一个个在怪胎面前败下阵来。如何使审批更加合理科学是我们改革的重点难点。第四，社会管理公共服务职能薄弱，我们欠老百姓的账还比较多，如医疗、教育、社会保障等。这些年来我们不断增加对民生的投入，但即使如此，我国现在用于民生的支出占整个公共财政支出的比重还不到30%，大概是发达国家的一半左右，这说明我们对老百姓的欠账还是比较多的。

三是政府行为长期得不到有效控制，老百姓不信任。主要是政绩工程、形象工程、弄虚作假、奢侈浪费等问题比较突出。现在是互联网时代，网络监督异军突起。面对庞大的网络力量，政府在一些关键点上做得不好，或者不能让公众满意，得不到老百姓认可的话，则可能导致政府公信力下降。

六大举措助力转变政府职能

以转变政府职能为核心的行政体制改革正在中国启动，未来改革目标主要有两个：一个是到2020年建立起有中国特色的行政管理体制；二是建设法治政府和服务型政府。党的十八大第一次对服务型政府的内涵做了清晰的界定：这就是“职能科学，结构优化，廉洁高效，人民满意的服务型政府”。中国把建设服务型政府最终落脚点定在人民满意上，人民是不是满意是我们评判服务型政府建设的最重标准，这是有重要政治内涵的。

从未来行政体制改革的重点来看，我们确立以转变政府职能为核心的政府改革框架，转变政府职能无疑成为改革的重中之重。确立的改革举措，都有很具体的改革选项和操作路径，这与过去行政体制改革虽然强调转变政府职能但很多情况下将之虚化有很大的差别，这次行政改革被认为是“内涵式改革”，也主要指这一点。

为了实现政府职能转变，我们采取了六大举措：一是政府向市场放权，也就是通过政府向市场放权，从而发挥市场在资源配置中的决定性作用；二是政府向社会放权，进一步发挥社会组织、民间组织在社会事业管理中的作用；三是中央政府向地方政府放权；四是要优化政府职能配置，要按照一件事情由一个部门来管理这样一种原则，重新理顺每一个政府部门内部的职责权限，包括部门和部门之间要建立权责清晰的责任体系；五是加强政府的宏观调控；六是构建政府基础性制度，提高依法行政的水平，包括建立不动产登记制、公民代码制、组织机构代码制等三大基础制度。通过这六大举措来推进政府职能转变，把政府职能真正转向营造良好的外部环境，提供优质的公共服务，保障社会公平正义上面来。

行政体制改革的四大难点值得重视

当然，在推进这轮行政体制改革中，我们也应清晰地看到转变政府职能的艰难性。认真研究转变政府职能，推进改革的难点重点，特别是阻力，就显得尤为重要。从目前我国政府的实际情况看，有四个难点值得重视：

第一是理念。至少有三个方面的公共治理理念需要重新认识：一是政府不是创造社会财富的主体，政府是营造环境的主体，企业和公民个人才是创造社会财富的主体。二是政府的权力受到严格的法律限制，法律不授权，政府无职权。如果政府官员没有这样清晰的法律意识，就可能出现权力滥用甚至与民争利的现象。所以说政府的权力和

公民的权利在法律条文上是相反的。在法律条文里，都是规定老百姓不能做什么，但规定政府就是只能做什么。也就是说法律没有规定政府能够做的，政府都不能做，否则就可能出现越位错位问题。三是我们要建设的服务型政府，说到底是一个以公众为中心的政府，而不是以政府自身为中心的政府。

第二个难点是审批制度改革能不能到位。如果说行政审批制度改革不能到位，或只是走个过场，那恐怕我们很多改革内容都难以落到实处。

第三个难点是政府部门利益能不能得到有效遏制。中国一些政府机构现在出现了明显的权力部门化、部门利益化、利益个人化、个人利益被法定化的现象，所以部门利益如果得不到有效控制，转变政府职能、行政审批制度改革等都可能落空。

第四个难点是政府自身改革问题。比如说政府的公开性、透明度问题，“三公”消费的有效遏制问题，权力滥用和腐败问题以及行政管理费用的有效遏制问题等。对于政府存在的这些公众普遍关注的问题，过去也有过很多改革，但成效都不尽如人意。因此，必须要有壮士断腕的决心和勇气，改革才能有实质性进展。

以政府为重点的行政体制改革已经成为联系经济改革和政治改革的结合部和中间点

经过35年的发展以后，中国迎来了非常关键的历史转折点。

我称这个结构性转换时期为改革机遇战略转折期。过多以牺牲环境资源为代价的传统发展方式再也走不下去了，改革已经不能只靠经济改革。此次全会就提出，改革核心是解决政府和市场关系，经济改革起牵引作用，但必须转变政府职能。政府和市场两个方面，改革少

了哪个方面都不可以。既要完善市场体系，又要转变政府职能，共同牵引改革。

以政府为重点的行政体制改革已经成为联系经济改革和政治改革的结合部和中间点：通过深化行政体制改革，在后端，可以带动经济体制进入关键领域，如金融体制改革、财税体制改革、收入分配制度改革、投资体制改革、国有企业改革以及土地制度改革、户籍制度改革等，所有这些领域的改革，都离不开行政改革的推进，甚至取决于政府自身改革的程度和力度；而前端则促进政治要素改革，如反腐败的深入，司法公平、从严治党、转变作风等，同样也离不开政府自身改革的深入。所以说中国的改革进入深水区，要啃硬骨头，不仅仅指经济领域，也包括行政领域；我们要准备付出改革的成本，改革没有坦途，不仅仅指经济层面，也包括行政层面乃至政治层面。

在我看来，十八届三中全会对当前局势的判断是很严峻的。中国同时面对复杂的国际形势和繁重的改革任务，没有其他办法能够解决中国的问题，只有通过改革。在这个大背景下，中央提出全面深化改革的重大决定，这对未来中国经济发展，对中国人民产生的影响力，可能和当年十一届三中全会的影响力同等重要，而就中国所面临的局势而言，甚至更加紧迫。

（原文刊发于《人民论坛》）

中国下一步的改革与政府职能转变

田国强（上海财经大学经济学院院长，高等研究院院长、教授、博导）

改革开放30多年所取得的巨大成就是毋庸置疑的。著名经济史学家麦迪森研究表明，按实际购买力计算，中国的人均GDP在过去一千年里几乎是水平发展的，1978年是一个拐点，此后人均GDP近乎垂直提升，而中国经济也从此步入了年均近10%的经济增长快车道，推动中国成长为世界第二大经济体，并有望在未来一二十年内晋升为世界第一大经济体。另外，按照购买力平价计算，公元1820年时，中国的GDP就曾占到世界的1/3左右，是世界第一大经济体。所以，从某种意义上看，中国经济30多年来的巨大发展是向昔日世界经济大国的复归和中华民族的重新崛起。

然而，当前的发展模式是否具有可持续性？过去的发展经验能否支持我们继续往前走？对于这个问题，现在的争论很大。市场化改革与开放激发出来的巨大动能和势能，就像正在高速升空的火箭，尽管有很大的内外部阻力和摩擦，但所带来的正面效应远大于转轨过程中各种问题所产生的负面效应，包括政府主导经济发展和社会治理所导致的负面效应。这造成了理论上和现实中诸多深层次的混淆、误区和错误的观点，隐现改革开放之后第四次思想交锋之势。交锋的焦点是，政府主导的发展模式是否应该继续下去？对这个问题的不同回答，将指向截然不同的发展路径。

所以，中国经济当前又走到了一个十字路口。笔者的基本观点是，中国改革的成就不容否认，但依然有诸多深层次的问题和矛盾亟

待解决，其根源是“重政府轻市场、重发展轻服务、重国富轻民富”的“三重三轻”，其实质是没有合理界定和理顺政府、市场与社会的治理边界。并且，从某种意义上来看，其中一些深层次问题和矛盾的解决已经到了刻不容缓的地步。那么，如何去解决呢？关键靠改革，靠进一步深化市场导向的改革。

进一步深化改革的必要性

为什么我们必须深化改革？这是由内外部环境共同决定的。从外部看，世界格局和外部环境正在发生深刻变化，这对中国的改革形成一种倒逼。

第一，世界正在经历从美国的单极霸权向双极、多极体系的转型。经常有人说，我们不要当老大。从目前的世界格局演变来看，中国成为世界关键一极不是愿不愿意的问题，而是已成为客观现实和所面临的历史使命。中国的发展需要一个稳定的外部环境，必须平衡好国家利益与国际道义、民族主义与国际主义、国家权利与国际义务的辩证关系，实现从追随者到领导者的转型。

第二，随着“金砖五国”其他国家，以及越南、印尼等其他新兴经济体的崛起，国家之间的竞争，也就是资源的竞争、人才的竞争、制度的竞争和话语权的竞争，正变得越来越激烈。这要求我们必须重新审视自身社会经济发展中所面临的深层次问题和体制困境，以改革创新的精神和实际举措，应对外部激烈的、全方位的竞争态势。

第三，中国所面临的外部经济环境已经发生了巨大变化。在世界金融危机、欧洲主权债务危机的持续影响之下，全球经济仍处于不确定的震荡调整之中，经济复苏之路并不平坦，各国也纷纷“祭出”了形式各异的贸易保护主义手段，使得长期受益于全球经济一体化和开放国际贸易体系的中国经济所面临的外部经济环境堪忧。这样，中国

经济必须实现向内需驱动的转变，这一转变不是一蹴而就的，而是要依赖于一系列相配套的改革制度安排来推动实现。

从内部看，中国也有自己的愿景，希望变成世界政治经济强国，真正实现中华民族的重新崛起。改革开放使得中国距离这一愿景的实现更近了，但中国经济也同时面临发展方式转变和制度转型的双重难题，面临着诸多深层次的问题和矛盾。因而，亟待以创新的精神，通过改革、发展来加以解决，进行全方位的深刻转型，实现从要素驱动向效率驱动、创新驱动转换。与之相伴的是，中国经济制度改革的路径需要实现从经济自由化向市场化、民营化的跃迁，通过深化市场导向的改革牵引经济社会制度的合理化转型，最终理顺政府与市场及社会三者之间的合理治理边界。这些是中国顶层设计必须考虑的。

要素驱动，是一国经济发展初级阶段的普遍特征，其实现手段就是通过经济改革来达到。通过“放”和“开”的政策打破不合理的政策束缚，给老百姓更多的自由，给市场更多的自由，内外部劳动力、资本和土地等要素就充分流动起来了，中国经济在改革开放之初正是这样发展起来的。不过，随着人口、资源、环境等要素红利和全球化红利的衰减，根据边际收益递减规律，中国经济依靠粗放式的巨额投资驱动和外需驱动的发展模式已经不能继续维持，无法继续推动中国从中等收入国家向高收入国家的跃迁。其次，要素驱动本身是在要素市场发育不充分的前提下，通过非市场行为压低要素价格而产生的不合理却阶段有效的竞争优势，易导致高投入、高耗能、高排放、高污染、低创新附加值的粗放式经济发展方式。所以，从长远看，要素驱动的发展模式是不可持续的。再次，这一发展模式所伴生的社会机会不均、收入差距过大、国民基础教育薄弱、民事纠纷上升、贪污腐败盛行的问题都没有得到很好的治理和解决。所有这些问题，都是市场化改革不彻底，没有合理界定和理顺政府、市场和社会的边界所造成的。

效率驱动，主要是通过市场化改革，建立现代市场经济的基本框架体系，让市场在资源配置中发挥基础性作用，让竞争产生效率。应该说，中国经济已经进入了市场化这个阶段，并取得了相当程度的进步和成效，但是还远远没有成熟，市场在资源配置中的基础性作用没有得到充分发挥，“重政府轻市场”的现象非常突出，离一个有效市场还有很大的差距。特别是世界经济金融危机以后，中国政府在应对危机中起到了很大的作用，但也进一步加大了政府对经济的直接参与力度和控制力，越位和错位现象值得警惕。

一方面，政府宏观调控随时随地随处都在运用，而且现在已经发展到开始对微观经济也进行调控了，导致行政权力干预价格、干预市场供需的势头增强，市场价格传递信息、提供激励和决定收入分配的三个基本功能出现扭曲，市场配置资源的基础性作用被削弱。另一方面，政府在强力介入市场的过程中，已从市场秩序维护者蜕变为市场参与主体，控制了太多的生产要素和重要资源，控制了太多的市场准入，并且国有企业也进入了一般性竞争行业，使得民营经济的生存和发展空间受到限制，其动力引擎的作用被削弱。

不可否认，中国改革开放之初包括当下，政府都发挥了很好的作用。但是，随着中国的转型，政府的作用主要应该是服务和维护这两个功能，且不能混淆。由于我国政府长期居于资源配置的主导地位，并将资源主要运用于经济发展领域而不是公共服务领域，由此逐步形成了一个“重发展轻服务”的模式。政府本应将从居民激励收益中抽取的高税收用于提高福利，但实际上却没有做好社会保障、医疗卫生、教育、生态环境等公共服务和基础设施的建设，形成制度性缺位，使得居民的福利收益得不到应有保障。

创新驱动，是今天主要发达市场经济国家经济发展的主驱动，而其创新所依靠的不是国有部门，而是民营部门。一般来说，由于追求自身利益的强烈动机，民营经济是最具有创新意识和创新力的。然

而，从当前中国的经济现实来看，国有资本依然在一般竞争性领域分布过广，垄断行业的改革进展缓慢甚至还尚未破题，民营经济发展环境堪忧。这些都是需要着力推进改革的。民营经济、创新经济最强的是美国，而其东西部也有差异，东部大谈政治，西部搞创新。这里的创新，就是熊彼特所谓的毁灭性的、革命性的、颠覆性的创新，与企业家才能结合起来，形成企业家精神。

民营化也是扭转“重国富轻民富”的重要手段。自20世纪90年代中后期以来，我国政府财政收入年增幅一直高于城乡居民收入年增幅。尽管2007年之后受金融危机影响，二者之间的增幅差距有所缩小，但近几年来增幅差距又有明显拉大的趋势，其中个人所得税征税起点过低、税率过高的现状，更与早期作为发展中国家的美国不收个人所得税形成鲜明对比：美国直到1913年成为世界最发达国家后，才专门通过宪法修正案，允许国家征收个人所得税。因此，减税和民营化应成为未来发展的重要议题。

这样，对外我们需要应对时局变迁所带来的机遇和挑战，肩负起世界大国、强国的使命和责任，崛起成为世界的领导者。对内我们需要应对发展过程中面临的诸多深层次问题和矛盾，解决发展驱动方式和科学发展的问题，因而进一步改革非常必要。遗憾的是，不是所有人都意识到深化改革的必要性。由于中国在应对世界经济金融危机时表现积极，效果不错，使得学术界产生了很大的争议，不少人将中国的成功归功于政府主导下的经济发展路径、社会治理方式及政治权力结构，并主张将现有的一些过渡性制度安排固定下来。这也是当前改革动力逐渐消弭的一个重要原因。

改革面临的艰难性

根据前面的分析，中国经济改革现在正处于一个十字路口，沿着改革开放的道路继续往前走是法治的市场经济，但是也很可能退回到

政府统制型经济。之所以说中国经济正处在新的十字路口，与关于“中国模式”的争论有很大关联。下面我们先来理清理论上的误区，探讨改革的艰难性。

一是理论上的误区。理论指导原则，理论上的偏误会导致方向性的错误。如前所述，当前中国最大的争论是围绕“中国模式”展开的。究竟有没有中国模式？所谓模式需要具备相对的稳定性。但无论是从终极目标的相同性、转轨路径的差异性还是成功原因的共通性来看，尚不存在完全成熟的“中国模式”，只有“中国路径”或至多“中国经验”可言。

首先，中央十六届四中全会确立下来的构建和谐社会的宏伟远景目标，以现在的社会经济状态来看，离目标的实现还相差得很远。按照和谐社会六大特征（民主法治、公平正义、诚信友爱、充满活力、安定有序、人与自然的和谐）的内涵来看，还做得非常不够，和谐社会的政策目标并没有得到很好的执行。所以，“中国模式”还不是一个终极意义上的成熟模式，仍处于塑形和优化过程之中，中国离真正意义上的现代化强国与现代性社会发展目标还有相当远的距离。

其次，从转型和发展的过程上讲，由于初始禀赋条件、内生状况、外部约束不同，没有任何后发国家可以完全复制先发国家的发展经验，因而既需要，也只能另辟蹊径。由于中国转轨初期计划经济的极度扭曲，政府在促进社会经济实现效率、公平与和谐发展方面发挥了重要作用，但是一旦政府僭越了自身的合理边界，过度且持续介入本应由社会、市场解决的事务，其后果将是十分严重的。

再次，中国经济取得迄今为止的巨大成就，其根本原因是承认个体利益，赋予经济选择自由，激发老百姓发家致富，引入竞争机制和对外开放，体现了经济学的内在逻辑，也是被东亚乃至西方一些国家一再验证的共同经验。当然还包括正确处理好发展和稳定的辩证关

系，以及采用适应中国国情的渐进转轨方式。这些才是中国经济改革取得巨大成就最根本的原因。

之所以产生这些误区，可能是由三方面的错误所导致的：一是没有区分好不同的改革发展阶段。在不同的改革发展阶段，政府主导的过渡性安排所起的作用是不一样的。政府主导只是从计划经济向市场经济转轨过程中的一个阶段性特征。二是没有区分好常规和非常规情况，常规情况下的治理方式和非常规情况下的治理方式是非常不一样的。三是没有区分好发展的动力和阻力。

这些误区、误解是缺乏经济学基本训练的结果。说到经济学基本训练的重要性，有人说经济学理论完全没有用，约束条件太强。如果30年前有人发表这样的观点，笔者认为情有可原，但现在说就不合适了。市场经济理论本身没有错误，它为经济发展提供了一个参照系，是非常有用的，但它也有适用范围和边界条件。笔者坚定支持我们国家的社会主义市场经济道路，但是也不否认有市场失灵的地方，从而需要政府发挥作用。就像药本身是好的，但如果用得不对，再好的药也会药死人。同理，经常有人说经济理论都是错的，笔者对此很不以为然，经济理论没有错，除非有逻辑错误，更多情况下是用的人误用了。

二是改革本身的艰难性。从中国五千年的历史来看，改革和变革，老百姓基本上都是支持的，但几乎都不成功。有人说改革是社会进步，但是为什么难以成功呢？实际上改革是非常残酷的，是需要大智慧和冒巨大风险的。真正反对改革的很可能是做出过贡献，甚至重大贡献的好人和能人，这些人具有很大话语权。但是他们或由于理念的不同，或由于相对地位、名声、利益下降，当然也可能是改革的方式方法有问题，而可能会对改革产生强烈抵触和反对。比如，商鞅变法所创立的一套行政管理体制沿用两千多年，至今在中国的行政体制里面还有很深的烙印和痕迹，具有很大的社会进步意义。但是，商鞅

的改革得罪了旧贵族阶层。秦孝公去世后，旧贵族挑拨继位的秦惠王以谋反罪逮捕商鞅，商鞅被秦国发兵讨杀于郑国，死后还受车裂之刑。王安石、张居正、光绪皇帝所进行的变法，结局也大都悲惨，不是被流放、罢黜就是被囚禁。

中国常常是被逼到崩溃的边缘，被逼到一个死角，才会有动力去改革，这其实是有很大问题的。因为问题和矛盾积压越深、越多，改革的成本和难度往往会越大，使改革无法进行，而不进行改革，最终往往导致社会停滞不前，结果出现了中国朝代不断变更的现象。中国的改革需要借鉴中医的思想。中医在病人身体好的时候就注重调理，认为平日的健康调理比治疗疾病更重要。但话说回来，治病只是涉及一个人，而改革则具有极强的外部性，涉及许多人的切身利益而易遭到反对，大家都在博弈，只有将大家逼到一个死角的时候，才会有动力去改革，这就是改革的艰巨性、残酷性，所以往往很难成功。

邓小平所倡导的改革为什么能成功？首先，他做了一件正确的事，符合民心民意，符合国家的前途和客观现实，也就是“明了道”；其次，他有巨大的威望，所以“取了势”；最后，他正确处理了发展与稳定的关系，进行“放开”和“开放”的改革，方式方法对路，也就是“优了术”。所以，做成事需要综合治理，也就是“明道为本，取势为导，优术为用”。

下一步的改革关键所在：政府职能的两个根本转变

中国经济改革的目标是建立和完善社会主义市场经济体制。市场的本质是无为而治，无为而治的必要条件是完善市场制度，让市场有效，而让市场有效的必要条件是要有一个有效的政府，要有一个有效政府的必要条件是有一个有限和定位恰当的政府。有限就是恰当，多了不好，少了也不行。前面的讨论已经说明，中国社会经济平稳转型

需要顶层设计，需要合理界定和理顺政府、市场与社会的治理边界，改变政府角色缺位、错位、越位并存的现状，建立有效市场，造就有限政府，构建和谐社会，提高人们的幸福感，实现科学发展。

那么，如何合理定位政府的有限职能呢？哈耶克主要从两方面来界定：一方面，政府必须承担实施法律和抵御外敌的职能；另一方面，政府必须提供市场无法提供或无法充分提供的服务。同时，他也指出，必须将这两方面的职能和任务明确地区分开来，“当政府承担服务性职能的时候，我们不能把我们在政府实施法律和抵御外敌时赋予它的权威性也同样赋予它”。所以，从这个意义上看，政府最基本的作用可以用两个词来概括，就是“维护”和“服务”，也就是制定基本的规则和保障社会秩序的稳定，以及供给公共产品和服务。

为此，中国下一步改革的关键在于实现政府职能的两个根本转变。

第一，从行政干预过多的全能政府向让市场充分发挥作用的有限政府转变。政府的触角无所不至，过度干预经济，使得规则让位于“关系”，这本身说明中国的市场化程度还不是非常成熟。放眼世界，选择市场经济的国家占绝对多数，但真正建立起规范的市场经济的国家并不多，就是因为没有建立起法治环境和民主制度，陷于权力设租、寻租的权贵资本主义的泥淖中。所以，有效市场的必要条件是有限政府。建立有限政府，关键是要让公共权力的行使受到法律的约束和民众的监督，也就是民主法治问题。

在此要强调的是，这里并不是反对早期政府的干预。笔者认为，到现在为止，政府的干预、政府主导经济仍有一定的合理性。但是，随着市场化改革的深入推进，政府应该逐步放手，让市场和社会力量充分发挥作用，否则与政府主导相伴生的深层次问题和矛盾会不断累积，而又不能得到市场和社会力量的缓冲，这会使得后面改革的成本越来越大，所以迟改不如早改。

第二，从与民争利的发展型政府向公共利益服务型政府转变。政府要最大限度地缩小自身的经济人角色，扩大公共服务范围和力度。一方面，政府为作为微观经济主体的企业创造良好的经济社会环境，提供经济发展所需的软件和硬件基础设施，这是政府公共服务的经济维度。另一方面，通过转移支付和财政手段支持教育、科技、社会保障、公共医疗卫生、环境保护等社会发展项目，为全体公民参与市场竞争创造公平的起点，这是政府的社会性公共服务部分。

这样，在考量政府绩效的时候，仅仅依靠GDP指标就是非常不全面的，不利于政府职能和社会经济发展方式的转变。所以，社会公共服务指标应成为硬约束，这就要求政府要少伸“掠夺之手”，多伸“援助之手”，采用“无为之手”，让财富更多地流向百姓，以使社会福利最大化。只有这样才能从根本上改革政绩评价体系，引导地方政府更多地关注科学发展，形成可持续的平稳较快发展，最终构建成和谐社会。

中国古代思想中也有很多至今仍闪烁着智慧光芒的政府治理哲学。正如太史公司马迁在《史记·货殖列传》中所言，“故善者因之，其次利道之，其次教诲之，其次整齐之，最下者与之争”。其寓意就是，最好的办法是顺其自然，其次导之以利，其次加以道德教化，再次用规定加以约束，最坏的做法就是与民争利。司马迁还有句名言“天下熙熙，皆为利来；天下攘攘，皆为利往”，他认为人们对欲望和财富的追求带有普遍性的特征。司马迁的这一论断与亚当·斯密在《国富论》中的观点颇有共通之处。自利性假设加上信息不对称，这也正是必须充分发挥市场机制的两大根本原因。所以，对于市场能够充分发挥作用的地方应该管得越少越好，要相信市场，依靠市场。相反，对于政府则应该是管得越多越好，因为政府是唯一具有强制力的经济人，这种强制力如果不加约束，可能会导致经济滑向国家资本主义和坏的市场经济。

结论

本文考察了中国改革所面临的内外环境，明晰了下一步改革的目标和手段，同时也阐明了改革所面临的艰难性。在此基础上，笔者认为下一步改革的关键在于政府自身，在于政府职能的两个根本转变，即从全能政府向有限政府的转变和从发展型政府向公共服务型政府的转变。只有这样才能改变政府角色缺位、错位、越位并存的现状，才能合理界定和理顺政府、市场与社会的治理边界，建立有效市场，造就有限政府，构建和谐社会，提高人们的幸福感，实现无为而治和科学发展。

当然，中国要实现更深层次的改革突破和发展创新，还必须进一步加快推进政治体制改革，这应成为未来30年改革开放的重要议题，是国家真正实现长治久安和现代化的根本保障。但是，政治体制改革是一个系统工程，不能故步自封，也不能好高骛远，需循序渐进、扎实推进。当务之急，是将行政体制改革这一政治体制改革的重要内容做实做好。一个政府是否真正有作为，不在于其管得到底有多宽，而在于管理的范围和程度是否合理，管理的方式和结果是否有效，是否让市场、让政府有效。按照老子的观点，改革和治理之道在于“以正理国，以奇用兵，以无事取天下”，也就是要“行得正，用得活和管得少”。所谓“行得正”就是遵循普适正道，按客观规律办事；“用得活”就是因时、因地、因事，具体情况具体分析；“管得少”是政府要少管，但要确保经济人受到约束。

（本文原载于《人民论坛》）

中国社会的五大颠覆性问题及其改革路径

竹立家（国家行政学院公共行政教研部主任）

今天的中国已进入转型社会，转型就意味着风险，未来5~10年的改革举步维艰，政府责任也在加大。那么，中国应该如何走？要了解中国现实，必须认清转型与战略这两个关键词。未来30年的改革，要建立起一个良好的社会运行机制，使中国社会变成一个充满信任的社会，使每个人都有温馨感和安全感。

四大挑战

转型意味着风险社会来临。我国风险社会的特征已经非常明显，包括对未来改革预期的不确定性也在增强。未来5~10年中国改革举步维艰，政府责任也在加大。我国进入转型社会，主要有四大标志，或者说挑战。

第一，政府威信在不断下降。政府公信力下降必然造成治理能力和成效的下降，我国未来的改革、发展、社会稳定等，都面临着严峻考验，需要花更大力气。

第二，有组织的不负责任现象比较突出。一些部门、组织、公共机构，以部门利益甚至个人利益为重，置国家、民族、人民和集体利益于不顾的现象时有发生。比如，食品安全事故、拆迁事故等。一旦组织不负责任，社会治理的难度就会加大。所以，要抓责任机制。

第三，理论的不在状态和现实的不在场。国外的思想家是出思想的，比如康德、黑格尔、马克斯·韦伯，等等。现在我们研究问题，好多部门的领导人，包括一些专家学者，基本上是顾左右而言他。社会主义又到了一个需要理论创新的时候，但是我们的学术界基本上是解释派。在很多学者的研究实验里，把中国的现实系统排除在理论思维之外。不能只有一个人在说真理性的话，其他人只对真理性的话做注释。这些问题的产生都与我们的理论不在状态和现实的不在场有关。

第四，主体意识的崛起。中国社会过去的一致性正在向多样性转化，特别是微博出现后，每个人都可以表达见解。80后、90后的主体意识比五六十年代出生的人强得多。主体意识的觉醒与强大，是人类历史进步的一个表征。可是，很多人认为出现不一致会把社会搞乱。古语讲，君子和而不同，小人同而不和。我们说和谐，就是承认多样性，只有多样性才能出现和谐。主体意识的强大，总体来说是好事，但同时也把我们带入风险社会，加大了社会治理难度。

中国进入转型社会的这四个标志，每个都是要做的大工程。这要求深入研究中国社会现实，研究下一步的改革路径。十八大和2013年全国“两会”的一些主要观点，都试图在理论上解决这些问题。比如，从1982年至今，我国已进行7次政府机构改革，只有这次把职能转变放在了标题里，提出“国务院机构改革和职能转变方案”。事实上，职能转变要重点解决机构内部绩效机制、责任机制、奖惩机制的建立问题，使政府机构内部的运行机制符合现实需要，符合我国已进入风险社会这一状况。

五大问题

目前，中国社会存在五大颠覆性问题。

第一，贫富差距持续扩大。2000年，我国的财富分配是“二八开”，即20%的人占有80%的财富，80%的人占有20%的财富；2010年的一个联合调查显示，我国的财富分配变成了“一九开”，中国现在是世界上贫富差距最大的国家之一。

第二，“三农”问题日益突出。我国在抓城镇化，大批农民进城的法律成本、安全成本、财政成本都很高。“三农”问题搞不好，也是中国未来发展的一个重要隐患。

第三，腐败问题趋于恶化。现在的反浪费也好，改作风也罢，都是治标不是治本。我认为，先治标后治本，就是先止血后治疗，这是正确的。可怎么止血呢？各级主要领导干部要向中央常委学习，公开家庭信息，主要就是三样：有几套房子，妻子干什么，孩子做什么。不要光把党章、社会价值挂在口上，要落实在行动上。新一届中央领导上任后，首先改变作风，反对特权，抑制公款吃喝，已经初见成效。

第四，就业问题非常严重。我国每年约有700万大学毕业生，近800万职业院校毕业生，农村非农就业人口年均增加500万。按照我国每年8%~10%的经济增长速度，每年的就业能力大约是900万~1200万。每年几乎有一半的人不能就业，要直面这些问题，采取解决措施。

第五，社会信任出现危机。有人说，啥都靠不住，领导靠不住，同事靠不住，老婆靠不住，丈夫靠不住。这话恐怕太邪乎，但不少人却在理论上认同它。还有毒牛奶、地沟油等，诸如此类，已经形成了一条相互伤害的链条。

战略管理

一个国家、一个团体乃至个人，什么都可以失败，但战略不能失败。战略失败是最彻底的失败。

苏共一个政治局委员2008年出版《苏共失败的教训》一书，书中提出苏共是战略性失败。长期以来，苏共社会主义价值和社会主义制度处于两张皮的状态。百姓开始相信你，因为你带他们闹革命、反剥削、要公平。可是，之后作为公仆的你，住好房、坐好车，老百姓生活却比你差很远。久而久之，苏共失去了百姓信任。这导致了一个不可思议的局面，苏共拥有20万党员时夺取了政权，200万党员时打败了希特勒，2000万党员时一晚上垮台。

可见，共产党执政的合理性，应该是其价值理念与制度实践得到人民的认同和拥护。

战略事关每个人的切身利益。很多人认为，战略是国家领导人的事，离我们很远。事实上，战略决策决定了每个人的生活水平、生活质量，乃至前途。

我讲一则童话。一天，老鼠看到主人在仓房里放了老鼠夹子，很害怕。于是，老鼠先找到老母鸡（代表贫民），告诉老母鸡要小心，主人在仓房里放了老鼠夹子。老母鸡说，这不关我的事，祝你好运。老鼠又找到大肥猪（代表有钱人），大肥猪说，这不关我的事，祝你好运。老鼠找到大黄牛（代表有权人），大黄牛说，我没听说老鼠夹子会夹死大黄牛，这不关我的事，祝你好运。失望的老鼠晚上躲在窝里，不敢出来。

第二天早上，女主人听见仓房里有响动，以为夹住了老鼠，事实上夹住的是一条蛇。因为天刚蒙蒙亮，仓房很暗，女主人没看清，被蛇咬了，男主人立即把女主人送到医院。

出院后，男主人做的第一件事，是把老母鸡宰了给女主人炖汤喝。然后，男主人宰了大肥猪，宴请亲朋好友和邻居，以感谢他们到医院探视的好意。为了偿还医疗费，男主人又将大黄牛卖到屠宰场。

这个故事告诉人们，灾难来临时，任何阶层、任何人都跑不了，只是迟与早、损失大与小的问题。每个人都与社会发展息息相关，好多事情看起来离我们很远，实际上离我们很近，战略是事关群体里所有人的问题。要实现中国梦，必须动员全社会各个阶层，特别是管理阶层、政府阶层，所有干部党员，人人都要负起责任。

改革路径

改革的重点是确立人民群众在权力结构中的主体地位，给老百姓五权，即选举权、知情权、参与权、表达权和监督权。

未来5~10年，乃至未来30年，中国从哪些方面切入来规划改革大局呢？我觉得，中国未来发展面临四个重大战略转变。

第一，改革重点从经济体制到政治行政体制转变。中国改革的重点要转移，要健全以人民群众为主体的权力结构。过去30年，我国建立了社会主义市场经济体制，经济改革已经完成了体制性改革。中国没有解决的体制性问题是政治行政体制，要以公正为中心，重构中国改革话语。要实现社会公正，权力配置是关键，而在权力配置中，人民群众必须占主导地位。

第二，尽快完成从现代化到现代性的转变。社会现代化是一个过程，现代性是一个结果。实现中国梦，就是要实现一个现代化的中国梦。根据发展经济学和发展政治学的观点，人均GDP为1000~3000美元是初级现代化阶段。这一阶段社会利益比较一致，改革容易达成共识。到了人均GDP为4000~6000美元，就进入中等现代化阶段，利益出现分化，改革难以达成共识，这一阶段又被称为发展陷阱。

2012年我国人均GDP达6100美元，“十二五”期间能不能跳出发展陷阱不得而知。中国有三种前景：越过陷阱，进入一个稳定的、现代

的社会主义社会；掉入陷阱；社会崩溃。倘若社会崩溃，谁都要为此付出代价。

第三，从工业型社会向城市型社会转变。未来30年是中国一个重要的发展转型期，就是要从生产型经济、资源型经济、加工型经济，向技术型、环保型、休闲型经济转变。

第四，从管理层垄断性权力到公民协商性权力转变，即实现从官本位向公民本位的转变。要实现每个个体的尊严，就必须按照温家宝曾讲的给老百姓五权。

幸福社会

人民幸福的社会，是实现中国梦的标志。幸福是任何一个社会中个体发展的终极目标。

幸福不是一个对象性概念，而是一个关系概念。幸福是一种持续、稳定的感觉状态，这种感觉状态只能存在于关系中。我们说要建立一个美好、和谐、幸福的社会，就是要建立一个具有良好人际关系的社会。

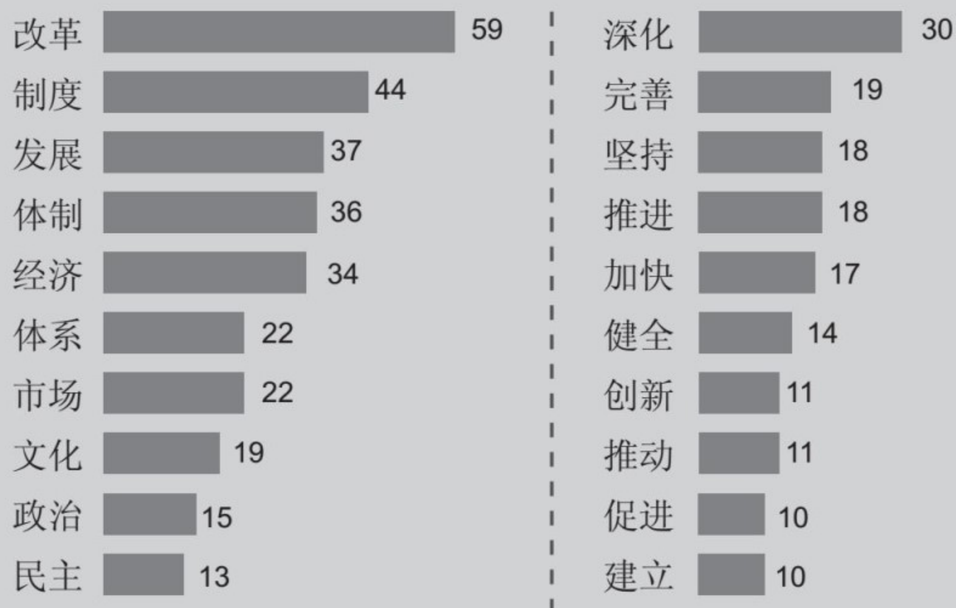
英国有心理学家研究说，有三种关系决定人的幸福度：家庭关系，决定幸福度的50%；同事关系，决定幸福度的25%；朋友关系，决定幸福度的25%。

从哲学角度讲，人有三个最基本的规定性：唯一性，不可重复性，偶然性。美国有位哲学家讲过，裹尸袋上没有口袋。在世的时候，我们浑身都是口袋，贪婪的人装、偷、拿，恨不得把这个世界都装到自己的口袋里，死了以后什么也带不走，一个口袋也没有。所以要做有意义的事，要与人为善。

新一届政府上任以后，中国开始了新的征程，提出了中国梦。从幸福的角度讲，我们需要建立一个公平正义的社会和有良好人际关系的社会，这也是幸福的指向。因此，未来30年的改革，主要是从制度安排上建立起一个良好的社会运行机制，包括良好的人际环境，使我们的社会变成一个充满信任的社会，每个人都有一种温馨感和安全感。

（本文原载于《京华时报》）

附录一
一张图读懂十八届三中全会



全面深化改革的主要任务 14项

★ 坚持和完善基本经济制度

★ 加快完善现代市场体系

★ 加快转变政府职能

★ 深化财税体制改革

★ 健全城乡发展一体化体制机制

★ 构建开放型经济新体制

★ 加强社会主义民主政治制度建设

★ 推进法治中国建设

★ 强化权力运行制约和监督体系

★ 推进文化体制机制创新

★ 推进社会事业改革创新

★ 创新社会治理体制

★ 加快生态文明制度建设

★ 深化国防和军队改革

附录二
中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定

（2013年11月12日中国共产党第十八届中央委员会第三次全体会议通过）

为贯彻落实党的十八大关于全面深化改革的战略部署，十八届中央委员会第三次全体会议研究了全面深化改革的若干重大问题，作出如下决定。

一、全面深化改革的重大意义和指导思想

（1）改革开放是党在新的时代条件下带领全国各族人民进行的新的伟大革命，是当代中国最鲜明的特色。党的十一届三中全会召开三十五年来，我们党以巨大的政治勇气，锐意推进经济体制、政治体制、文化体制、社会体制、生态文明体制和党的建设制度改革，不断扩大开放，决心之大、变革之深、影响之广前所未有，成就举世瞩目。

改革开放最主要的成果是开创和发展了中国特色社会主义，为社会主义现代化建设提供了强大动力和有力保障。事实证明，改革开放是决定当代中国命运的关键抉择，是党和人民事业大踏步赶上时代的重要法宝。

实践发展永无止境，解放思想永无止境，改革开放永无止境。面对新形势新任务，全面建成小康社会，进而建成富强民主文明和谐的社会主义现代化国家、实现中华民族伟大复兴的中国梦，必须在新的历史起点上全面深化改革，不断增强中国特色社会主义道路自信、理论自信、制度自信。

（2）全面深化改革，必须高举中国特色社会主义伟大旗帜，以马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观为指导，坚定信心，凝聚共识，统筹谋划，协同推进，坚持社会主义市场经济改革方向，以促进社会公平正义、增进人民福祉为出发点和落脚点，进一步解放思想、解放和发展社会生产力、解放和增强社会活力，坚决破除各方面体制机制弊端，努力开拓中国特色社会主义事业更加广阔的前景。

全面深化改革的总目标是完善和发展中国特色社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力现代化。必须更加注重改革的系统性、整体性、协同性，加快发展社会主义市场经济、民主政治、先进文化、和谐社会、生态文明，让一切劳动、知识、技术、管理、资本的活力竞相迸发，让一切创造社会财富的源泉充分涌流，让发展成果更多更公平惠及全体人民。

紧紧围绕使市场在资源配置中起决定性作用深化经济体制改革，坚持和完善基本经济制度，加快完善现代市场体系、宏观调控体系、开放型经济体系，加快转变经济发展方式，加快建设创新型国家，推动经济更有效率、更加公平、更可持续发展。

紧紧围绕坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一深化政治体制改革，加快推进社会主义民主政治制度化、规范化、程序化，建设社会主义法治国家，发展更加广泛、更加充分、更加健全的人民民主。

紧紧围绕建设社会主义核心价值体系、社会主义文化强国深化文化体制改革，加快完善文化管理体制和文化生产经营机制，建立健全现代公共文化服务体系、现代文化市场体系，推动社会主义文化大发展大繁荣。

紧紧围绕更好保障和改善民生、促进社会公平正义深化社会体制改革，改革收入分配制度，促进共同富裕，推进社会领域制度创新，推进基本公共服务均等化，加快形成科学有效的社会治理体制，确保社会既充满活力又和谐有序。

紧紧围绕建设美丽中国深化生态文明体制改革，加快建立生态文明制度，健全国土空间开发、资源节约利用、生态环境保护的体制机制，推动形成人与自然和谐发展现代化建设新格局。

紧紧围绕提高科学执政、民主执政、依法执政水平深化党的建设制度改革，加强民主集中制建设，完善党的领导体制和执政方式，保持党的先进性和纯洁性，为改革开放和社会主义现代化建设提供坚强政治保证。

（3）全面深化改革，必须立足于我国长期处于社会主义初级阶段这个最大实际，坚持发展仍是解决我国所有问题的关键这个重大战略判断，以经济建设为中心，发挥经济体制改革牵引作用，推动生产关系同生产力、上层建筑同经济基础相适应，推动经济社会持续健康发展。

经济体制改革是全面深化改革的重点，核心问题是处理好政府和市场的关系，使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用。市场决定资源配置是市场经济的一般规律，健全社会主义市场经济体制必须遵循这条规律，着力解决市场体系不完善、政府干预过多和监管不到位问题。

必须积极稳妥从广度和深度上推进市场化改革，大幅度减少政府对资源的直接配置，推动资源配置依据市场规则、市场价格、市场竞争实现效益最大化和效率最优化。政府的职责和作用主要是保持宏观经济稳定，加强和优化公共服务，保障公平竞争，加强市场监管，维护市场秩序，推动可持续发展，促进共同富裕，弥补市场失灵。

（4）改革开放的成功实践为全面深化改革提供了重要经验，必须长期坚持。最重要的是，坚持党的领导，贯彻党的基本路线，不走封闭僵化的老路，不走改旗易帜的邪路，坚定走中国特色社会主义道路，始终确保改革正确方向；坚持解放思想、实事求是、与时俱进、求真务实，一切从实际出发，总结国内成功做法，借鉴国外有益经验，勇于推进理论和实践创新；坚持以人为本，尊重人民主体地位，发挥群众首创精神，紧紧依靠人民推动改革，促进人的全面发展；坚持正确处理改革发展稳定关系，胆子要大、步子要稳，加强顶层设计和摸着石头过河相结合，整体推进和重点突破相促进，提高改革决策科学性，广泛凝聚共识，形成改革合力。

当前，我国发展进入新阶段，改革进入攻坚期和深水区。必须以强烈的历史使命感，最大限度集中全党全社会智慧，最大限度调动一切积极因素，敢于啃硬骨头，敢于涉险滩，以更大决心冲破思想观念的束缚、突破利益固化的藩篱，推动中国特色社会主义制度自我完善和发展。

到二〇二〇年，在重要领域和关键环节改革上取得决定性成果，完成本决定提出的改革任务，形成系统完备、科学规范、运行有效的制度体系，使各方面制度更加成熟更加定型。

二、坚持和完善基本经济制度

公有制为主体、多种所有制经济共同发展的基本经济制度，是中国特色社会主义制度的重要支柱，也是社会主义市场经济体制的根基。公有制经济和非公有制经济都是社会主义市场经济的重要组成部分，都是我国经济社会发展的重要基础。必须毫不动摇巩固和发展公有制经济，坚持公有制主体地位，发挥国有经济主导作用，不断增强国有经济活力、控制力、影响力。必须毫不动摇鼓励、支持、引导非公有制经济发展，激发非公有制经济活力和创造力。

（5）完善产权保护制度。产权是所有制的核心。健全归属清晰、权责明确、保护严格、流转顺畅的现代产权制度。公有制经济财产权不可侵犯，非公有制经济财产权同样不可侵犯。

国家保护各种所有制经济产权和合法利益，保证各种所有制经济依法平等使用生产要素、公开公平公正参与市场竞争、同等受到法律保护，依法监管各种所有制经济。

（6）积极发展混合所有制经济。国有资本、集体资本、非公有资本等交叉持股、相互融合的混合所有制经济，是基本经济制度的重要实现形式，有利于国有资本放大功能、保值增值、提高竞争力，有利于各种所有制资本取长补短、相互促进、共同发展。允许更多国有经济和其他所有制经济发展成为混合所有制经济。国有资本投资项目允许非国有资本参股。允许混合所有制经济实行企业员工持股，形成资本所有者和劳动者利益共同体。

完善国有资产管理体制，以管资本为主加强国有资产监管，改革国有资本授权经营体制，组建若干国有资本运营公司，支持有条件的国有企业改组为国有资本投资公司。国有资本投资运营要服务于国家战略目标，更多投向关系国家安全、国民经济命脉的重要行业和关键领域，重点提供公共服务、发展重要前瞻性战略性产业、保护生态环境、支持科技进步、保障国家安全。

划转部分国有资本充实社会保障基金。完善国有资本经营预算制度，提高国有资本收益上缴公共财政比例，二〇二〇年提到百分之三十，更多用于保障和改善民生。

（7）推动国有企业完善现代企业制度。国有企业属于全民所有，是推进国家现代化、保障人民共同利益的重要力量。国有企业总体上已经同市场经济相融合，必须适应市场化、国际化新形势，以规范经营决策、资产保值增值、公平参与竞争、提高企业效率、增强企业活力、承担社会责任为重点，进一步深化国有企业改革。

准确界定不同国有企业功能。国有资本加大对公益性企业的投入，在提供公共服务方面作出更大贡献。国有资本继续控股经营的自然垄断行业，实行以政企分开、政资分开、特许经营、政府监管为主要内容的改革，根据不同行业特点实行网运分开、放开竞争性业务，推进公共资源配置市场化。进一步破除各种形式的行政垄断。

健全协调运转、有效制衡的公司法人治理结构。建立职业经理人制度，更好发挥企业家作用。深化企业内部管理人员能上能下、员工能进能出、收入能增能减的制度改革。建立长效激励约束机制，强化国有企业经营投资责任追究。探索推进国有企业财务预算等重大信息公开。

国有企业要合理增加市场化选聘比例，合理确定并严格规范国有企业管理人员薪酬水平、职务待遇、职务消费、业务消费。

（8）支持非公有制经济健康发展。非公有制经济在支撑增长、促进创新、扩大就业、增加税收等方面具有重要作用。坚持权利平等、机会平等、规则平等，废除对非公有制经济各种形式的不合理规定，消除各种隐性壁垒，制定非公有制企业进入特许经营领域具体办法。

鼓励非公有制企业参与国有企业改革，鼓励发展非公有资本控股的混合所有制企业，鼓励有条件的私营企业建立现代企业制度。

三、加快完善现代市场体系

建设统一开放、竞争有序的市场体系，是使市场在资源配置中起决定性作用的基础。必须加快形成企业自主经营、公平竞争，消费者自由选择、自主消费，商品和要素自由流动、平等交换的现代市场体系，着力清除市场壁垒，提高资源配置效率和公平性。

（9）建立公平开放透明的市场规则。实行统一的市场准入制度，在制定负面清单基础上，各类市场主体可依法平等进入清单之外领域。探索对外商投资实行准入前国民待遇加负面清单的管理模式。推进工商注册制度便利化，削减资质认定项目，由先证后照改为先照后证，把注册资本实缴登记制逐步改为认缴登记制。推进国内贸易流通体制改革，建设法治化营商环境。

改革市场监管体系，实行统一的市场监管，清理和废除妨碍全国统一市场和公平竞争的各种规定和做法，严禁和惩处各类违法实行优惠政策行为，反对地方保护，反对垄断和不正当竞争。建立健全社会征信体系，褒扬诚信，惩戒失信。健全优胜劣汰市场化退出机制，完善企业破产制度。

（10）完善主要由市场决定价格的机制。凡是能由市场形成价格的都交给市场，政府不进行不当干预。推进水、石油、天然气、电力、交通、电信等领域价格改革，放开竞争性环节价格。政府定价范围主要限定在重要公用事业、公益性服务、网络型自然垄断环节，提高透明度，接受社会监督。完善农产品价格形成机制，注重发挥市场形成价格作用。

（11）建立城乡统一的建设用地市场。在符合规划和用途管制前提下，允许农村集体经营性建设用地出让、租赁、入股，实行与国有土地同等入市、同权同价。缩小征地范围，规范征地程序，完善对被征地农民合理、规范、多元保障机制。扩大国有土地有偿使用范围，减少非公益性用地划拨。建立兼顾国家、集体、个人的土地增值收益分配机制，合理提高个人收益。完善土地租赁、转让、抵押二级市场。

（12）完善金融市场体系。扩大金融业对内对外开放，在加强监管前提下，允许具备条件的民间资本依法发起设立中小型银行等金融机构。推进政策性金融机构改革。健全多层次资本市场体系，推进股票发行注册制改革，多渠道推动股权融资，发展并规范债券市场，提高直接融资比重。完善保险经济补偿机制，建立巨灾保险制度。发展普惠金融。鼓励金融创新，丰富金融市场层次和产品。

完善人民币汇率市场化形成机制，加快推进利率市场化，健全反映市场供求关系的国债收益率曲线。推动资本市场双向开放，有序提高跨境资本和金融交易可兑换程度，建立健全宏观审慎管理框架下的外债和资本流动管理体系，加快实现人民币资本项目可兑换。

落实金融监管改革措施和稳健标准，完善监管协调机制，界定中央和地方金融监管职责和风险处置责任。建立存款保险制度，完善金融机构市场化退出机制。加强金融基础设施建设，保障金融市场安全高效运行和整体稳定。

（13）深化科技体制改革。建立健全鼓励原始创新、集成创新、引进消化吸收再创新的体制机制，健全技术创新市场导向机制，发挥市场对技术研发方向、路线选择、要素价格、各类创新要素配置的导向作用。建立产学研协同创新机制，强化企业在技术创新中的主体地位，发挥大型企业创新骨干作用，激发中小企业创新活力，推进应用型技术研发机构市场化、企业化改革，建设国家创新体系。

加强知识产权运用和保护，健全技术创新激励机制，探索建立知识产权法院。打破行政主导和部门分割，建立主要由市场决定技术创新项目和经费分配、评价成果的机制。发展技术市场，健全技术转移机制，改善科技型中小企业融资条件，完善风险投资机制，创新商业模式，促进科技成果资本化、产业化。

整合科技规划和资源，完善政府对基础性、战略性、前沿性科学研究和共性技术研究的支持机制。国家重大科研基础设施依照规定应该开放的一律对社会开放。建立创新调查制度和创新报告制度，构建公开透明的国家科研资源管理和项目评价机制。

改革院士遴选和管理体制，优化学科布局，提高中青年人才比例，实行院士退休和退出制度。

四、加快转变政府职能

科学的宏观调控，有效的政府治理，是发挥社会主义市场经济体制优势的内在要求。必须切实转变政府职能，深化行政体制改革，创新行政管理方式，增强政府公信力和执行力，建设法治政府和服务型政府。

（14）健全宏观调控体系。宏观调控的主要任务是保持经济总量平衡，促进重大经济结构协调和生产力布局优化，减缓经济周期波动影响，防范区域性、系统性风险，稳定市场预期，实现经济持续健康发展。健全以国家发展战略和规划为导向、以财政政策和货币政策为主要手段的宏观调控体系，推进宏观调控目标制定和政策手段运用机制化，加强财政政策、货币政策与产业、价格等政策手段协调配合，提高相机抉择水平，增强宏观调控前瞻性、针对性、协同性。形成参与国际宏观经济政策协调的机制，推动国际经济治理结构完善。

深化投资体制改革，确立企业投资主体地位。企业投资项目，除关系国家安全和生态安全、涉及全国重大生产力布局、战略性资源开发和重大公共利益等项目外，一律由企业依法依规自主决策，政府不再审批。强化节能节地节水、环境、技术、安全等市场准入标准，建立健全防范和化解产能过剩长效机制。

完善发展成果考核评价体系，纠正单纯以经济增长速度评定政绩的偏向，加大资源消耗、环境损害、生态效益、产能过剩、科技创新、安全生产、新增债务等指标的权重，更加重视劳动就业、居民收入、社会保障、人民健康状况。加快建立国家统一的经济核算制度，编制全国和地方资产负债表，建立全社会房产、信用等基础数据统一平台，推进部门信息共享。

（15）全面正确履行政府职能。进一步简政放权，深化行政审批制度改革，最大限度减少中央政府对微观事务的管理，市场机制能有效调节的经济活动，一律取消审批，对保留的行政审批事项要规范管理、提高效率；直接面向基层、量大面广、由地方管理更方便有效的经济社会事项，一律下放地方和基层管理。

政府要加强发展战略、规划、政策、标准等制定和实施，加强市场活动监管，加强各类公共服务提供。加强中央政府宏观调控职责和能力，加强地方政府公共服务、市场监管、社会管理、环境保护等职责。推广政府购买服务，凡属事务性管理服务，原则上都要引入竞争机制，通过合同、委托等方式向社会购买。

加快事业单位分类改革，加大政府购买公共服务力度，推动公办事业单位与主管部门理顺关系和去行政化，创造条件，逐步取消学校、科研院所、医院等单位的行政级别。建立事业单位法人治理结构，推进有条件的事业单位转为企业或社会组织。建立各类事业单位统一登记管理制度。

（16）优化政府组织结构。转变政府职能必须深化机构改革。优化政府机构设置、职能配置、工作流程，完善决策权、执行权、监督权既相互制约又相互协调的行政运行机制。严格绩效管理，突出责任落实，确保权责一致。

统筹党政群机构改革，理顺部门职责关系。积极稳妥实施大部门制。优化行政区划设置，有条件的地方探索推进省直接管理县（市）体制改革。严格控制机构编制，严格按规定职数配备领导干部，减少机构数量和领导职数，严格控制财政供养人员总量。推进机构编制管理科学化、规范化、法制化。

五、深化财税体制改革

财政是国家治理的基础和重要支柱，科学的财税体制是优化资源配置、维护市场统一、促进社会公平、实现国家长治久安的制度保障。必须完善立法、明确事权、改革税制、稳定税负、透明预算、提高效率，建立现代财政制度，发挥中央和地方两个积极性。

（17）改进预算管理制度。实施全面规范、公开透明的预算制度。审核预算的重点由平衡状态、赤字规模向支出预算和政策拓展。清理规范重点支出同财政收支增幅或生产总值挂钩事项，一般不采取挂钩方式。建立跨年度预算平衡机制，建立权责发生制的政府综合财务报告制度，建立规范合理的中央和地方政府债务管理及风险预警机制。

完善一般性转移支付增长机制，重点增加对革命老区、民族地区、边疆地区、贫困地区的转移支付。中央出台增支政策形成的地方财力缺口，原则上通过一般性转移支付调节。清理、整合、规范专项转移支付项目，逐步取消竞争性领域专项和地方资金配套，严格控制

引导类、救济类、应急类专项，对保留专项进行甄别，属地方事务的划入一般性转移支付。

（18）完善税收制度。深化税收制度改革，完善地方税体系，逐步提高直接税比重。推进增值税改革，适当简化税率。调整消费税征收范围、环节、税率，把高耗能、高污染产品及部分高档消费品纳入征收范围。逐步建立综合与分类相结合的个人所得税制。加快房地产税立法并适时推进改革，加快资源税改革，推动环境保护费改税。

按照统一税制、公平税负、促进公平竞争的原则，加强对税收优惠特别是区域税收优惠政策的规范管理。税收优惠政策统一由专门税收法律法规规定，清理规范税收优惠政策。完善国税、地税征管体制。

（19）建立事权和支出责任相适应的制度。适度加强中央事权和支出责任，国防、外交、国家安全、关系全国统一市场规则和管理等作为中央事权；部分社会保障、跨区域重大项目建设维护等作为中央和地方共同事权，逐步理顺事权关系；区域性公共服务作为地方事权。中央和地方按照事权划分相应承担和分担支出责任。中央可通过安排转移支付将部分事权支出责任委托地方承担。对于跨区域且对其他地区影响较大的公共服务，中央通过转移支付承担一部分地方事权支出责任。

保持现有中央和地方财力格局总体稳定，结合税制改革，考虑税种属性，进一步理顺中央和地方收入划分。

六、健全城乡发展一体化体制机制

城乡二元结构是制约城乡发展一体化的主要障碍。必须健全体制机制，形成以工促农、以城带乡、工农互惠、城乡一体的新型工农城

乡关系，让广大农民平等参与现代化进程、共同分享现代化成果。

（20）加快构建新型农业经营体系。坚持家庭经营在农业中的基础性地位，推进家庭经营、集体经营、合作经营、企业经营等共同发展的农业经营方式创新。坚持农村土地集体所有权，依法维护农民土地承包经营权，发展壮大集体经济。稳定农村土地承包关系并保持长久不变，在坚持和完善最严格的耕地保护制度前提下，赋予农民对承包地占有、使用、收益、流转及承包经营权抵押、担保权能，允许农民以承包经营权入股发展农业产业化经营。鼓励承包经营权在公开市场上向专业大户、家庭农场、农民合作社、农业企业流转，发展多种形式规模经营。

鼓励农村发展合作经济，扶持发展规模化、专业化、现代化经营，允许财政项目资金直接投向符合条件的合作社，允许财政补助形成的资产转交合作社持有和管护，允许合作社开展信用合作。鼓励和引导工商资本到农村发展适合企业化经营的现代种养业，向农业输入现代生产要素和经营模式。

（21）赋予农民更多财产权利。保障农民集体经济组织成员权利，积极发展农民股份合作，赋予农民对集体资产股份占有、收益、有偿退出及抵押、担保、继承权。保障农户宅基地用益物权，改革完善农村宅基地制度，选择若干试点，慎重稳妥推进农民住房财产权抵押、担保、转让，探索农民增加财产性收入渠道。建立农村产权流转交易市场，推动农村产权流转交易公开、公正、规范运行。

（22）推进城乡要素平等交换和公共资源均衡配置。维护农民生产要素权益，保障农民工同工同酬，保障农民公平分享土地增值收益，保障金融机构农村存款主要用于农业农村。健全农业支持保护体系，改革农业补贴制度，完善粮食主产区利益补偿机制。完善农业保险制度。鼓励社会资本投向农村建设，允许企业和社会组织在农村兴

办各类事业。统筹城乡基础设施建设和社区建设，推进城乡基本公共服务均等化。

（23）完善城镇化健康发展体制机制。坚持走中国特色新型城镇化道路，推进以人为核心的城镇化，推动大中小城市和小城镇协调发展、产业和城镇融合发展，促进城镇化和新农村建设协调推进。优化城市空间结构和管理格局，增强城市综合承载能力。

推进城市建设管理创新。建立透明规范的城市建设投融资机制，允许地方政府通过发债等多种方式拓宽城市建设融资渠道，允许社会资本通过特许经营等方式参与城市基础设施投资和运营，研究建立城市基础设施、住宅政策性金融机构。完善设市标准，严格审批程序，对具备行政区划调整条件的县可有序改市。对吸纳人口多、经济实力强的镇，可赋予同人口和经济规模相适应的管理权。建立和完善跨区域城市发展协调机制。

推进农业转移人口市民化，逐步把符合条件的农业转移人口转为城镇居民。创新人口管理，加快户籍制度改革，全面放开建制镇和小城市落户限制，有序放开中等城市落户限制，合理确定大城市落户条件，严格控制特大城市人口规模。稳步推进城镇基本公共服务常住人口全覆盖，把进城落户农民完全纳入城镇住房和社会保障体系，在农村参加的养老保险和医疗保险规范接入城镇社保体系。建立财政转移支付同农业转移人口市民化挂钩机制，从严合理供给城市建设用地，提高城市土地利用率。

七、构建开放型经济新体制

适应经济全球化新形势，必须推动对内对外开放相互促进、引进来和走出去更好结合，促进国际国内要素有序自由流动、资源高效配

置、市场深度融合，加快培育参与和引领国际经济合作竞争新优势，以开放促改革。

（24）放宽投资准入。统一内外资法律法规，保持外资政策稳定、透明、可预期。推进金融、教育、文化、医疗等服务业领域有序开放，放开育幼养老、建筑设计、会计审计、商贸物流、电子商务等服务业领域外资准入限制，进一步放开一般制造业。加快海关特殊监管区域整合优化。

建立中国上海自由贸易试验区是党中央在新形势下推进改革开放的重大举措，要切实建设好、管理好，为全面深化改革和扩大开放探索新途径、积累新经验。在推进现有试点基础上，选择若干具备条件地方发展自由贸易园（港）区。

扩大企业及个人对外投资，确立企业及个人对外投资主体地位，允许发挥自身优势到境外开展投资合作，允许自担风险到各国各地区自由承揽工程和劳务合作项目，允许创新方式走出去开展绿地投资、并购投资、证券投资、联合投资等。

加快同有关国家和地区商签投资协定，改革涉外投资审批体制，完善领事保护体制，提供权益保障、投资促进、风险预警等更多服务，扩大投资合作空间。

（25）加快自由贸易区建设。坚持世界贸易体制规则，坚持双边、多边、区域次区域开放合作，扩大同各国各地区利益汇合点，以周边为基础加快实施自由贸易区战略。改革市场准入、海关监管、检验检疫等管理体制，加快环境保护、投资保护、政府采购、电子商务等新议题谈判，形成面向全球的高标准自由贸易区网络。

扩大对香港特别行政区、澳门特别行政区和台湾地区开放合作。

（26）扩大内陆沿边开放。抓住全球产业重新布局机遇，推动内陆贸易、投资、技术创新协调发展。创新加工贸易模式，形成有利于推动内陆产业集群发展的体制机制。支持内陆城市增开国际客货运航线，发展多式联运，形成横贯东中西、联结南北方对外经济走廊。推动内陆同沿海沿边通关协作，实现口岸管理相关部门信息互换、监管互认、执法互助。

加快沿边开放步伐，允许沿边重点口岸、边境城市、经济合作区在人员往来、加工物流、旅游等方面实行特殊方式和政策。建立开发性金融机构，加快同周边国家和区域基础设施互联互通建设，推进丝绸之路经济带、海上丝绸之路建设，形成全方位开放新格局。

八、加强社会主义民主政治制度建设

发展社会主义民主政治，必须以保证人民当家作主为根本，坚持和完善人民代表大会制度、中国共产党领导的多党合作和政治协商制度、民族区域自治制度以及基层群众自治制度，更加注重健全民主制度、丰富民主形式，从各层次各领域扩大公民有序政治参与，充分发挥我国社会主义政治制度优越性。

（27）推动人民代表大会制度与时俱进。坚持人民主体地位，推进人民代表大会制度理论和实践创新，发挥人民代表大会制度的根本政治制度作用。完善中国特色社会主义法律体系，健全立法起草、论证、协调、审议机制，提高立法质量，防止地方保护和部门利益法制化。健全“一府两院”由人大产生、对人大负责、受人大监督制度。健全人大讨论、决定重大事项制度，各级政府重大决策出台前向本级人大报告。加强人大预算决算审查监督、国有资产监督职能。落实税收法定原则。加强人大常委会同人大代表的联系，充分发挥代表作

用。通过建立健全代表联络机构、网络平台等形式密切代表同人民群众联系。

完善人大工作机制，通过座谈、听证、评估、公布法律草案等扩大公民有序参与立法途径，通过询问、质询、特定问题调查、备案审查等积极回应社会关切。

（28）推进协商民主广泛多层制度化发展。协商民主是我国社会主义民主政治的特有形式和独特优势，是党的群众路线在政治领域的重要体现。在党的领导下，以经济社会发展重大问题和涉及群众切身利益的实际问题为内容，在全社会开展广泛协商，坚持协商于决策之前和决策实施之中。

构建程序合理、环节完整的协商民主体系，拓宽国家政权机关、政协组织、党派团体、基层组织、社会组织的协商渠道。深入开展立法协商、行政协商、民主协商、参政协商、社会协商。加强中国特色新型智库建设，建立健全决策咨询制度。

发挥统一战线在协商民主中的重要作用。完善中国共产党同各民主党派的政治协商，认真听取各民主党派和无党派人士意见。中共中央根据年度工作重点提出规划，采取协商会、谈心会、座谈会等进行协商。完善民主党派中央直接向中共中央提出建议制度。贯彻党的民族政策，保障少数民族合法权益，巩固和发展平等团结互助和谐的社会主义民族关系。

发挥人民政协作为协商民主重要渠道作用。重点推进政治协商、民主监督、参政议政制度化、规范化、程序化。各级党委和政府、政协制定并组织实施协商年度工作计划，就一些重要决策听取政协意见。完善人民政协制度体系，规范协商内容、协商程序。拓展协商民主形式，更加活跃有序地组织专题协商、对口协商、界别协商、提案

办理协商，增加协商密度，提高协商成效。在政协健全委员联络机构，完善委员联络制度。

（29）发展基层民主。畅通民主渠道，健全基层选举、议事、公开、述职、问责等机制。开展形式多样的基层民主协商，推进基层协商制度化，建立健全居民、村民监督机制，促进群众在城乡社区治理、基层公共事务和公益事业中依法自我管理、自我服务、自我教育、自我监督。健全以职工代表大会为基本形式的企事业单位民主管理制度，加强社会组织民主机制建设，保障职工参与管理和监督的民主权利。

九、推进法治中国建设

建设法治中国，必须坚持依法治国、依法执政、依法行政共同推进，坚持法治国家、法治政府、法治社会一体建设。深化司法体制改革，加快建设公正高效权威的社会主义司法制度，维护人民权益，让人民群众在每一个司法案件中都感受到公平正义。

（30）维护宪法法律权威。宪法是保证党和国家兴旺发达、长治久安的根本法，具有最高权威。要进一步健全宪法实施监督机制和程序，把全面贯彻实施宪法提高到一个新水平。建立健全全社会忠于、遵守、维护、运用宪法法律的制度。坚持法律面前人人平等，任何组织或者个人都不得有超越宪法法律的特权，一切违反宪法法律的行为都必须予以追究。

普遍建立法律顾问制度。完善规范性文件、重大决策合法性审查机制。建立科学的法治建设指标体系和考核标准。健全法规、规章、规范性文件备案审查制度。健全社会普法教育机制，增强全民法治观念。逐步增加有地方立法权的较大的市数量。

（31）深化行政执法体制改革。整合执法主体，相对集中执法权，推进综合执法，着力解决权责交叉、多头执法问题，建立权责统一、权威高效的行政执法体制。减少行政执法层级，加强食品药品、安全生产、环境保护、劳动保障、海域海岛等重点领域基层执法力量。理顺城管执法体制，提高执法和服务水平。

完善行政执法程序，规范执法自由裁量权，加强对行政执法的监督，全面落实行政执法责任制和执法经费由财政保障制度，做到严格规范公正文明执法。完善行政执法与刑事司法衔接机制。

（32）确保依法独立公正行使审判权检察权。改革司法管理体制，推动省以下地方法院、检察院人财物统一管理，探索建立与行政区划适当分离的司法管辖制度，保证国家法律统一正确实施。

建立符合职业特点的司法人员管理制度，健全法官、检察官、人民警察统一招录、有序交流、逐级遴选机制，完善司法人员分类管理制度，健全法官、检察官、人民警察职业保障制度。

（33）健全司法权力运行机制。优化司法职权配置，健全司法权力分工负责、互相配合、互相制约机制，加强和规范对司法活动的法律监督和社会监督。

改革审判委员会制度，完善主审法官、合议庭办案责任制，让审理者裁判、由裁判者负责。明确各级法院职能定位，规范上下级法院审级监督关系。

推进审判公开、检务公开，录制并保留全程庭审资料。增强法律文书说理性，推动公开法院生效裁判文书。严格规范减刑、假释、保外就医程序，强化监督制度。广泛实行人民陪审员、人民监督员制度，拓宽人民群众有序参与司法渠道。

（34）完善人权司法保障制度。国家尊重和保障人权。进一步规范查封、扣押、冻结、处理涉案财物的司法程序。健全错案防止、纠正、责任追究机制，严禁刑讯逼供、体罚虐待，严格实行非法证据排除规则。逐步减少适用死刑罪名。

废止劳动教养制度，完善对违法犯罪行为的惩治和矫正法律，健全社区矫正制度。

健全国家司法救助制度，完善法律援助制度。完善律师执业权利保障机制和违法违规执业惩戒制度，加强职业道德建设，发挥律师在依法维护公民和法人合法权益方面的重要作用。

十、强化权力运行制约和监督体系

坚持用制度管权管事管人，让人民监督权力，让权力在阳光下运行，是把权力关进制度笼子的根本之策。必须构建决策科学、执行坚决、监督有力的权力运行体系，健全惩治和预防腐败体系，建设廉洁政治，努力实现干部清正、政府清廉、政治清明。

（35）形成科学有效的权力制约和协调机制。完善党和国家领导体制，坚持民主集中制，充分发挥党的领导核心作用。规范各级党政主要领导干部职责权限，科学配置党政部门及内设机构权力和职能，明确职责定位和工作任务。

加强和改进对主要领导干部行使权力的制约和监督，加强行政监察和审计监督。

推行地方各级政府及其工作部门权力清单制度，依法公开权力运行流程。完善党务、政务和各领域办事公开制度，推进决策公开、管理公开、服务公开、结果公开。

（36）加强反腐败体制机制创新和制度保障。加强党对党风廉政建设和反腐败工作统一领导。改革党的纪律检查体制，健全反腐败领导体制和工作机制，改革和完善各级反腐败协调小组职能。

落实党风廉政建设责任制，党委负主体责任，纪委负监督责任，制定实施切实可行的责任追究制度。各级纪委要履行协助党委加强党风建设和组织协调反腐败工作的职责，加强对同级党委特别是常委会成员的监督，更好发挥党内监督专门机关作用。

推动党的纪律检查工作双重领导体制具体化、程序化、制度化，强化上级纪委对下级纪委的领导。查办腐败案件以上级纪委领导为主，线索处置和案件查办在向同级党委报告的同时必须向上级纪委报告。各级纪委书记、副书记的提名和考察以上级纪委会同组织部门为主。

全面落实中央纪委向中央一级党和国家机关派驻纪检机构，实行统一名称、统一管理。派驻机构对派出机关负责，履行监督职责。改进中央和省区市巡视制度，做到对地方、部门、企事业单位全覆盖。

健全反腐倡廉法规制度体系，完善惩治和预防腐败、防控廉政风险、防止利益冲突、领导干部报告个人有关事项、任职回避等方面法律法规，推行新提任领导干部有关事项公开制度试点。健全民主监督、法律监督、舆论监督机制，运用和规范互联网监督。

（37）健全改进作风常态化制度。围绕反对形式主义、官僚主义、享乐主义和奢靡之风，加快体制机制改革和建设。健全领导干部带头改进作风、深入基层调查研究机制，完善直接联系和服务群众制度。改革会议公文制度，从中央做起带头减少会议、文件，着力改进会风文风。健全严格的财务预算、核准和审计制度，着力控制“三公”经费支出和楼堂馆所建设。完善选人用人专项检查和责任追究制

度，着力纠正跑官要官等不正之风。改革政绩考核机制，着力解决“形象工程”、“政绩工程”以及不作为、乱作为等问题。

规范并严格执行领导干部工作生活保障制度，不准多处占用住房和办公用房，不准超标准配备办公用房和生活用房，不准违规配备公车，不准违规配备秘书，不准超规格警卫，不准超标准进行公务接待，严肃查处违反规定超标准享受待遇等问题。探索实行官邸制。

完善并严格执行领导干部亲属经商、担任公职和社会组织职务、出国定居等相关制度规定，防止领导干部利用公共权力或自身影响为亲属和其他特定关系人谋取私利，坚决反对特权思想和作风。

十一、推进文化体制机制创新

建设社会主义文化强国，增强国家文化软实力，必须坚持社会主义先进文化前进方向，坚持中国特色社会主义文化发展道路，培育和践行社会主义核心价值观，巩固马克思主义在意识形态领域的指导地位，巩固全党全国各族人民团结奋斗的共同思想基础。坚持以人民为中心的工作导向，坚持把社会效益放在首位、社会效益和经济效益相统一，以激发全民族文化创造活力为中心环节，进一步深化文化体制改革。

（38）完善文化管理体制。按照政企分开、政事分开原则，推动政府部门由办文化向管文化转变，推动党政部门与其所属的文化企事业单位进一步理顺关系。建立党委和政府监管国有文化资产的管理机构，实行管人管事管资产管导向相统一。

健全坚持正确舆论导向的体制机制。健全基础管理、内容管理、行业管理以及网络违法犯罪防范和打击等工作联动机制，健全网络突发事件处置机制，形成正面引导和依法管理相结合的网络舆论工作格

局。整合新闻媒体资源，推动传统媒体和新兴媒体融合发展。推动新闻发布制度化。严格新闻工作者职业资格制度，重视新型媒介运用和管理，规范传播秩序。

（39）建立健全现代文化市场体系。完善文化市场准入和退出机制，鼓励各类市场主体公平竞争、优胜劣汰，促进文化资源在全国范围内流动。继续推进国有经营性文化单位转企改制，加快公司制、股份制改造。对按规定转制的重要国有传媒企业探索实行特殊管理股制度。推动文化企业跨地区、跨行业、跨所有制兼并重组，提高文化产业规模化、集约化、专业化水平。

鼓励非公有制文化企业发展，降低社会资本进入门槛，允许参与对外出版、网络出版，允许以控股形式参与国有影视制作机构、文艺院团改制经营。支持各种形式小微文化企业发展。

在坚持出版权、播出权特许经营前提下，允许制作和出版、制作和播出分开。建立多层次文化产品和要素市场，鼓励金融资本、社会资本、文化资源相结合。完善文化经济政策，扩大政府文化资助和文化采购，加强版权保护。健全文化产品评价体系，改革评奖制度，推出更多文化精品。

（40）构建现代公共文化服务体系。建立公共文化服务体系建设协调机制，统筹服务设施网络建设，促进基本公共文化服务标准化、均等化。建立群众评价和反馈机制，推动文化惠民项目与群众文化需求有效对接。整合基层宣传文化、党员教育、科学普及、体育健身等设施，建设综合性文化服务中心。

明确不同文化事业单位功能定位，建立法人治理结构，完善绩效考核机制。推动公共图书馆、博物馆、文化馆、科技馆等组建理事会，吸纳有关方面代表、专业人士、各界群众参与管理。

引入竞争机制，推动公共文化服务社会化发展。鼓励社会力量、社会资本参与公共文化服务体系建设，培育文化非营利组织。

（41）提高文化开放水平。坚持政府主导、企业主体、市场运作、社会参与，扩大对外文化交流，加强国际传播能力和对外话语体系建设，推动中华文化走向世界。理顺内宣外宣体制，支持重点媒体面向国内国际发展。培育外向型文化企业，支持文化企业到境外开拓市场。鼓励社会组织、中资机构等参与孔子学院和海外文化中心建设，承担人文交流项目。

积极吸收借鉴国外一切优秀文化成果，引进有利于我国文化发展的人才、技术、经营管理经验。切实维护国家文化安全。

十二、推进社会事业改革创新

实现发展成果更多更公平惠及全体人民，必须加快社会事业改革，解决好人民最关心最直接最现实的利益问题，努力为社会提供多样化服务，更好满足人民需求。

（42）深化教育领域综合改革。全面贯彻党的教育方针，坚持立德树人，加强社会主义核心价值体系教育，完善中华优秀传统文化教育，形成爱学习、爱劳动、爱祖国活动的有效形式和长效机制，增强学生社会责任感、创新精神、实践能力。强化体育课和课外锻炼，促进青少年身心健康、体魄强健。改进美育教学，提高学生审美和人文素养。大力促进教育公平，健全家庭经济困难学生资助体系，构建利用信息化手段扩大优质教育资源覆盖面的有效机制，逐步缩小区域、城乡、校际差距。统筹城乡义务教育资源均衡配置，实行公办学校标准化建设和校长教师交流轮岗，不设重点学校重点班，破解择校难题，标本兼治减轻学生课业负担。加快现代职业教育体系建设，深化

产教融合、校企合作，培养高素质劳动者和技能型人才。创新高校人才培养机制，促进高校办出特色争创一流。推进学前教育、特殊教育、继续教育改革发展。

推进考试招生制度改革，探索招生和考试相对分离、学生考试多次选择、学校依法自主招生、专业机构组织实施、政府宏观管理、社会参与监督的运行机制，从根本上解决一考定终身的弊端。义务教育免试就近入学，试行学区制和九年一贯对口招生。推行初高中学业水平考试和综合素质评价。加快推进职业院校分类招考或注册入学。逐步推行普通高校基于统一高考和高中学业水平考试成绩的综合评价多元录取机制。探索全国统考减少科目、不分文理科、外语等科目社会化考试一年多考。试行普通高校、高职院校、成人高校之间学分转换，拓宽终身学习通道。

深入推进管办评分离，扩大省级政府教育统筹权和学校办学自主权，完善学校内部治理结构。强化国家教育督导，委托社会组织开展教育评估监测。健全政府补贴、政府购买服务、助学贷款、基金奖励、捐资激励等制度，鼓励社会力量兴办教育。

（43）健全促进就业创业体制机制。建立经济发展和扩大就业的联动机制，健全政府促进就业责任制度。规范招人用人制度，消除城乡、行业、身份、性别等一切影响平等就业的制度障碍和就业歧视。完善扶持创业的优惠政策，形成政府激励创业、社会支持创业、劳动者勇于创业新机制。完善城乡均等的公共就业创业服务体系，构建劳动者终身职业培训体系。增强失业保险制度预防失业、促进就业功能，完善就业失业监测统计制度。创新劳动关系协调机制，畅通职工表达合理诉求渠道。

促进以高校毕业生为重点的青年就业和农村转移劳动力、城镇困难人员、退役军人就业。结合产业升级开发更多适合高校毕业生的就业岗位。政府购买基层公共管理和社会服务岗位更多用于吸纳高校毕

业生就业。健全鼓励高校毕业生到基层工作的服务保障机制，提高公务员定向招录和事业单位优先招聘比例。实行激励高校毕业生自主创业政策，整合发展国家和省级高校毕业生就业创业基金。实施离校未就业高校毕业生就业促进计划，把未就业的纳入就业见习、技能培训等就业准备活动之中，对有特殊困难的实行全程就业服务。

（44）形成合理有序的收入分配格局。着重保护劳动所得，努力实现劳动报酬增长和劳动生产率提高同步，提高劳动报酬在初次分配中的比重。健全工资决定和正常增长机制，完善最低工资和工资支付保障制度，完善企业工资集体协商制度。改革机关事业单位工资和津贴补贴制度，完善艰苦边远地区津贴增长机制。健全资本、知识、技术、管理等由要素市场决定的报酬机制。扩展投资和租赁服务等途径，优化上市公司投资者回报机制，保护投资者尤其是中小投资者合法权益，多渠道增加居民财产性收入。

完善以税收、社会保障、转移支付为主要手段的再分配调节机制，加大税收调节力度。建立公共资源出让收益合理共享机制。完善慈善捐助减免税制度，支持慈善事业发挥扶贫济困积极作用。

规范收入分配秩序，完善收入分配调控体制机制和政策体系，建立个人收入和财产信息系统，保护合法收入，调节过高收入，清理规范隐性收入，取缔非法收入，增加低收入者收入，扩大中等收入者比重，努力缩小城乡、区域、行业收入分配差距，逐步形成橄榄型分配格局。

（45）建立更加公平可持续的社会保障制度。坚持社会统筹和个人账户相结合的基本养老保险制度，完善个人账户制度，健全多缴多得激励机制，确保参保人权益，实现基础养老金全国统筹，坚持精算平衡原则。推进机关事业单位养老保险制度改革。整合城乡居民基本养老保险制度、基本医疗保险制度。推进城乡最低生活保障制度统筹发展。建立健全合理兼顾各类人员的社会保障待遇确定和正常调整机

制。完善社会保险关系转移接续政策，扩大参保缴费覆盖面，适时适当降低社会保险费率。研究制定渐进式延迟退休年龄政策。加快健全社会保障管理体制和经办服务体系。健全符合国情的住房保障和供应体系，建立公开规范的住房公积金制度，改进住房公积金提取、使用、监管机制。

健全社会保障财政投入制度，完善社会保障预算制度。加强社会保险基金投资管理和监督，推进基金市场化、多元化投资运营。制定实施免税、延期征税等优惠政策，加快发展企业年金、职业年金、商业保险，构建多层次社会保障体系。

积极应对人口老龄化，加快建立社会养老服务体系和发展老年服务产业。健全农村留守儿童、妇女、老年人关爱服务体系，健全残疾人权益保障、困境儿童分类保障制度。

（46）深化医药卫生体制改革。统筹推进医疗保障、医疗服务、公共卫生、药品供应、监管体制综合改革。深化基层医疗卫生机构综合改革，健全网络化城乡基层医疗卫生服务运行机制。加快公立医院改革，落实政府责任，建立科学的医疗绩效评价机制和适应行业特点的人才培养、人事薪酬制度。完善合理分级诊疗模式，建立社区医生和居民契约服务关系。充分利用信息化手段，促进优质医疗资源纵向流动。加强区域公共卫生服务资源整合。取消以药补医，理顺医药价格，建立科学补偿机制。改革医保支付方式，健全全民医保体系。加快健全重特大疾病医疗保险和救助制度。完善中医药事业发展政策和机制。

鼓励社会办医，优先支持举办非营利性医疗机构。社会资金可直接投向资源稀缺及满足多元需求服务领域，多种形式参与公立医院改制重组。允许医师多点执业，允许民办医疗机构纳入医保定点范围。

坚持计划生育的基本国策，启动实施一方是独生子女的夫妇可生育两个孩子的政策，逐步调整完善生育政策，促进人口长期均衡发展。

十三、创新社会治理体制

创新社会治理，必须着眼于维护最广大人民根本利益，最大限度增加和谐因素，增强社会发展活力，提高社会治理水平，全面推进平安中国建设，维护国家安全，确保人民安居乐业、社会安定有序。

（47）改进社会治理方式。坚持系统治理，加强党委领导，发挥政府主导作用，鼓励和支持社会各方面参与，实现政府治理和社会自我调节、居民自治良性互动。坚持依法治理，加强法治保障，运用法治思维和法治方式化解社会矛盾。坚持综合治理，强化道德约束，规范社会行为，调节利益关系，协调社会关系，解决社会问题。坚持源头治理，标本兼治、重在治本，以网格化管理、社会化服务为方向，健全基层综合服务管理平台，及时反映和协调人民群众各方面各层次利益诉求。

（48）激发社会组织活力。正确处理政府和社会关系，加快实施政社分开，推进社会组织明确权责、依法自治、发挥作用。适合由社会组织提供的公共服务和解决的事项，交由社会组织承担。支持和发展志愿服务组织。限期实现行业协会商会与行政机关真正脱钩，重点培育和优先发展行业协会商会类、科技类、公益慈善类、城乡社区服务类社会组织，成立时直接依法申请登记。加强对社会组织和在华境外非政府组织的管理，引导它们依法开展活动。

（49）创新有效预防和化解社会矛盾体制。健全重大决策社会稳定风险评估机制。建立畅通有序的诉求表达、心理干预、矛盾调处、

权益保障机制，使群众问题能反映、矛盾能化解、权益有保障。

改革行政复议体制，健全行政复议案件审理机制，纠正违法或不当行政行为。完善人民调解、行政调解、司法调解联动工作体系，建立调处化解矛盾纠纷综合机制。

改革信访工作制度，实行网上受理信访制度，健全及时就地解决群众合理诉求机制。把涉法涉诉信访纳入法治轨道解决，建立涉法涉诉信访依法终结制度。

（50）健全公共安全体系。完善统一权威的食品药品安全监管机构，建立最严格的覆盖全过程的监管制度，建立食品原产地可追溯制度和质量标识制度，保障食品药品安全。深化安全生产管理体制改革，建立隐患排查治理体系和安全预防控制体系，遏制重特大安全事故。健全防灾减灾救灾体制。加强社会治安综合治理，创新立体化社会治安防控体系，依法严密防范和惩治各类违法犯罪活动。

坚持积极利用、科学发展、依法管理、确保安全的方针，加大依法管理网络力度，加快完善互联网管理领导体制，确保国家网络和信息安全。

设立国家安全委员会，完善国家安全体制和国家安全战略，确保国家安全。

十四、加快生态文明制度建设

建设生态文明，必须建立系统完整的生态文明制度体系，实行最严格的源头保护制度、损害赔偿制度、责任追究制度，完善环境治理和生态修复制度，用制度保护生态环境。

（51）健全自然资源资产产权制度和用途管制制度。对水流、森林、山岭、草原、荒地、滩涂等自然生态空间进行统一确权登记，形成归属清晰、权责明确、监管有效的自然资源资产产权制度。建立空间规划体系，划定生产、生活、生态空间开发管制界限，落实用途管制。健全能源、水、土地节约集约使用制度。

健全国家自然资源资产管理体制，统一行使全民所有自然资源资产所有者职责。完善自然资源监管体制，统一行使所有国土空间用途管制职责。

（52）划定生态保护红线。坚定不移实施主体功能区制度，建立国土空间开发保护制度，严格按照主体功能区定位推动发展，建立国家公园体制。建立资源环境承载能力监测预警机制，对水土资源、环境容量和海洋资源超载区域实行限制性措施。对限制开发区域和生态脆弱的国家扶贫开发工作重点县取消地区生产总值考核。

探索编制自然资源资产负债表，对领导干部实行自然资源资产离任审计。建立生态环境损害责任终身追究制。

（53）实行资源有偿使用制度和生态补偿制度。加快自然资源及其产品价格改革，全面反映市场供求、资源稀缺程度、生态环境损害成本和修复效益。坚持使用资源付费和谁污染环境、谁破坏生态谁付费原则，逐步将资源税扩展到占用各种自然生态空间。稳定和扩大退耕还林、退牧还草范围，调整严重污染和地下水严重超采区耕地用途，有序实现耕地、河湖休养生息。建立有效调节工业用地和居住用地合理比价机制，提高工业用地价格。坚持谁受益、谁补偿原则，完善对重点生态功能区的生态补偿机制，推动地区间建立横向生态补偿制度。发展环保市场，推行节能量、碳排放权、排污权、水权交易制度，建立吸引社会资本投入生态环境保护的市场化机制，推行环境污染第三方治理。

（54）改革生态环境保护管理体制。建立和完善严格监管所有污染物排放的环境保护管理制度，独立进行环境监管和行政执法。建立陆海统筹的生态系统保护修复和污染防治区域联动机制。健全国有林区经营管理体制，完善集体林权制度改革。及时公布环境信息，健全举报制度，加强社会监督。完善污染物排放许可制，实行企事业单位污染物排放总量控制制度。对造成生态环境损害的责任者严格实行赔偿制度，依法追究刑事责任。

十五、深化国防和军队改革

紧紧围绕建设一支听党指挥、能打胜仗、作风优良的人民军队这一党在新形势下的强军目标，着力解决制约国防和军队建设发展的突出矛盾和问题，创新发展军事理论，加强军事战略指导，完善新时期军事战略方针，构建中国特色现代军事力量体系。

（55）深化军队体制编制调整改革。推进领导管理体制改革，优化军委总部领导机关职能配置和机构设置，完善各军兵种领导管理体制。健全军委联合作战指挥机构和战区联合作战指挥体制，推进联合作战训练和保障体制改革。完善新型作战力量领导体制。加强信息化建设集中统管。优化武装警察部队力量结构和指挥管理体制。

优化军队规模结构，调整改善军兵种比例、官兵比例、部队与机关比例，减少非战斗机构和人员。依据不同方向安全需求和作战任务改革部队编成。加快新型作战力量建设。深化军队院校改革，健全军队院校教育、部队训练实践、军事职业教育三位一体的新型军事人才培养体系。

（56）推进军队政策制度调整改革。健全完善与军队职能任务需求和国家政策制度创新相适应的军事人力资源政策制度。以建立军官

职业化制度为牵引，逐步形成科学规范的军队干部制度体系。健全完善文职人员制度。完善兵役制度、士官制度、退役军人安置制度改革配套政策。

健全军费管理制度，建立需求牵引规划、规划主导资源配置机制。健全完善经费物资管理标准制度体系。深化预算管理、集中收付、物资采购和军人医疗、保险、住房保障等制度改革。

健全军事法规制度体系，探索改进部队科学管理的方式方法。

（57）推动军民融合深度发展。在国家层面建立推动军民融合发展的统一领导、军地协调、需求对接、资源共享机制。健全国防工业体系，完善国防科技协同创新体制，改革国防科研生产管理和武器装备采购体制机制，引导优势民营企业进入军品科研生产和维修领域。改革完善依托国民教育培养军事人才的政策制度。拓展军队保障社会化领域。深化国防教育改革。健全国防动员体制机制，完善平时征用和战时动员法规制度。深化民兵预备役体制改革。调整理顺边海空防管理体制机制。

十六、加强和改善党对全面深化改革的领导

全面深化改革必须加强和改善党的领导，充分发挥党总揽全局、协调各方的领导核心作用，建设学习型、服务型、创新型的马克思主义执政党，提高党的领导水平和执政能力，确保改革取得成功。

（58）全党同志要把思想和行动统一到中央关于全面深化改革重大决策部署上来，正确处理中央和地方、全局和局部、当前和长远的关系，正确对待利益格局调整，充分发扬党内民主，坚决维护中央权威，保证政令畅通，坚定不移实现中央改革决策部署。

中央成立全面深化改革领导小组，负责改革总体设计、统筹协调、整体推进、督促落实。

各级党委要切实履行对改革的领导责任，完善科学民主决策机制，以重大问题为导向，把各项改革举措落到实处。加强各级领导班子建设，完善干部教育培训和实践锻炼制度，不断提高领导班子和领导干部推动改革能力。创新基层党建工作，健全党的基层组织体系，充分发挥基层党组织的战斗堡垒作用，引导广大党员积极投身改革事业，发扬“钉钉子”精神，抓铁有痕、踏石留印，为全面深化改革作出积极贡献。

（59）全面深化改革，需要有力的组织保证和人才支撑。坚持党管干部原则，深化干部人事制度改革，构建有效管用、简便易行的选人用人机制，使各方面优秀干部充分涌现。发挥党组织领导和把关作用，强化党委（党组）、分管领导和组织部门在干部选拔任用中的权重和干部考察识别的责任，改革和完善干部考核评价制度，改进竞争性选拔干部办法，改进优秀年轻干部培养选拔机制，区分实施选任制和委任制干部选拔方式，坚决纠正唯票取人、唯分取人等现象，用好各年龄段干部，真正把信念坚定、为民服务、勤政务实、敢于担当、清正廉洁的好干部选拔出来。

打破干部部门化，拓宽选人视野和渠道，加强干部跨条块跨领域交流。破除“官本位”观念，推进干部能上能下、能进能出。完善和落实领导干部问责制，完善从严管理干部队伍制度体系。深化公务员分类改革，推行公务员职务与职级并行、职级与待遇挂钩制度，加快建立专业技术类、行政执法类公务员和聘任人员管理制度。完善基层公务员录用制度，在艰苦边远地区适当降低进入门槛。

建立集聚人才体制机制，择天下英才而用之。打破体制壁垒，扫除身份障碍，让人人都有成长成才、脱颖而出的通道，让各类人才都有施展才华的广阔天地。完善党政机关、企事业单位、社会各方面人

才顺畅流动的制度体系。健全人才向基层流动、向艰苦地区和岗位流动、在一线创业的激励机制。加快形成具有国际竞争力的人才制度优势，完善人才评价机制，增强人才政策开放度，广泛吸引境外优秀人才回国或来华创业发展。

（60）人民是改革的主体，要坚持党的群众路线，建立社会参与机制，充分发挥人民群众积极性、主动性、创造性，充分发挥工会、共青团、妇联等人民团体作用，齐心协力推进改革。鼓励地方、基层和群众大胆探索，加强重大改革试点工作，及时总结经验，宽容改革失误，加强宣传和舆论引导，为全面深化改革营造良好社会环境。

全党同志要紧密团结在以习近平同志为总书记的党中央周围，锐意进取，攻坚克难，谱写改革开放伟大事业历史新篇章，为全面建成小康社会、不断夺取中国特色社会主义新胜利、实现中华民族伟大复兴的中国梦而奋斗！